

PITKÄAIKAISHOITOETUUKSIEN KOORDINOINTI EUROOPAN UNIONISSA

Arja Paijo (014148165)

Pro gradu -tutkielma

Helmikuu 2015

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos/Institution – Department	
Oikeustieteellinen tiedekunta			
Tekijä/Författare – Author			
Paijo, Arja			
Työn nimi / Arbetets titel – Title			
Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointi Euroopan unionissa			
Oppiaine / Läroämne – Subject			
Sosiaalioikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level	Aika/Datum – Month and year	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages	
Pro gradu	Helmikuu 2015	82	
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Euroopan väestö ikääntyy tulevina vuosikymmeninä huomattavasti. Joka viides EU-jäsenvaltiossa asuva on yli 65-vuotias vuonna 2020. Vuonna 2050 yli 80-vuotiaiden osuus EU-maiden väestöstä on jo liki 12 %. Samanaikaisesti henkilöiden liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä kasvaa. Ikääntymisen myötä pitkäaikaishoitoetuuksia saavien määrä lisääntyy ja liikkuvuuden kasvun seurauksena etuuksien yhteensovittamistilanteet yleistyvät.</p> <p>Tässä tutkimuksessa luodaan kokonaiskuva pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnista sekä siihen vaikuttavista osatekijöistä. Tutkimuksessa tarkastellaan pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnissa sovellettavia asetuksen 883/2004 sairausetuusluvun säännöksiä eri henkilöryhmien osalta. Tutkimuksessa avataan myös pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin liittyviä käsitteitä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneita vakiintuneita kriteerejä sosiaaliturvalle, sosiaalihuollolle sekä maksuihin perustuttomille erityisille rahaetuuksille. Tutkimus osoitti EU:n perussopimusten säännöksillä sekä EU:n sisämarkkinaperiaatteella ja henkilöiden vapaalla liikkuvuudella EU:n perusvapautena olevan suuri tulkintaa ohjaava merkitys EU-tuomioistuimen sosiaaliturvan koordinoitua koskevassa oikeuskäytännössä. Tämä vaikutus näkyy myös EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoa koskevissa ratkaisuissa.</p> <p>Tutkimuksessa peilattiin Suomen vammaisuuksien ja omaishoidon tuen ominaispiirteitä EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoa koskevaan oikeuskäytäntöön. Vertailu osoitti niissä olevan hyvin paljon samoja piirteitä kuin Saksan hoitovakuutuksessa ja Itävallan hoitoavustuksessa, jotka EU-tuomioistuin on tulkinnut pitkäaikaishoitoetuuksiksi. Vallitseva kanta kuitenkin on, että Suomen lainsäädäntöön ei sisälly pitkäaikaishoitoetuuksia eikä Suomi ole soveltanut asetuksen 883/2004 34 artiklaa pitkäaikaishoitoetuuksien yhteensovittamisesta. Suomen lainsäädäntöön sisältyy useita sellaisia etuuksia, joiden tarkoitus on pitkäaikaisen hoidon tarpeen kattaminen ja joiden osalta vastaavanlainen vertaileva tutkimus olisi paikallaan.</p> <p>Tutkimuksessa tarkasteltiin pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin liittyviä haasteita ja avattiin esille nostettuja vaihtoehtoja pitkäaikaishoitoetuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Komission oli määrä antaa ehdotuksensa pitkäaikaishoitoetuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi keväällä 2014. Valmistelu on kuitenkin viivästynyt, joten komission ehdotusta ei voitu tarkastella tämän tutkimuksen puitteissa.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords			
EU-oikeus, sosiaaliturva, koordinointi, vapaa liikkuvuus, pitkäaikaishoito, sairaanhoito, vammaisuus, omaishoito			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Helsingin yliopiston kirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

SISÄLLYS

SISÄLLYS	III
LÄHTEET	V
Kirjallisuus ja artikkelit	V
Kotimaiset virallislähteet	VII
Euroopan unionin virallislähteet	VIII
EU-tuomioistuimen oikeustapaukset	XII
Muut lähteet	XIII
LYHENTEET	XV
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen aihepiiri ja pitkäaikaishoitoetuuden määritelmä.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta	6
1.3 Tutkimusmenetelmät, lähteaineisto ja tutkielman rakenne	7
2. SOSIAALITURVAN KOORDINOINTI OSANA EU-OIKEUTTA	9
2.1 Koordinoinnin säännösperusta	9
2.1.1 Perussopimukset koordinoinnin lainsäädännöllisenä perustana	9
2.1.2 Sosiaaliturvan alojen erilaiset koordinointitavat	12
2.1.3 Asetusten 883/2004 ja 987/2009 pitkäaikaishoitoa sääntelevät artiklat	13
2.2 Koordinoinnin taustalla vaikuttavat periaatteet	13
2.2.1 Ihmis- ja perusoikeudet	13
2.2.2 Sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvät periaatteet	16
2.3 EU-tuomioistuin	19
2.3.1 EU-tuomioistuimen rooli sosiaaliturvan koordinoinnissa	19
2.3.2 Tuomioistuimen tulkintaperiaatteista	21
3. SAIRAUSETUUDET OSANA KOORDINOITAVAA SOSIAALITURVAA	23
3.1 EU-tuomioistuimen tulkinta hoidon tarpeen riskiä kattavasta etuudesta	23
3.2 Sairausetuksien koordinointisäännökset	26
3.2.1 Sairausetuuden tyyppin ja etuudensaajan aseman vaikutus koordinointiin	26
3.2.2 Vakuutettua koskevat sairausluvun säännökset	28

3.2.3 Eläkkeensaajan ja eläkkeenhakijan sairausetuuksien koordinointi	29
3.2.4 Perheenjäsenen sairausetuuksien koordinointi	32
3.3 Muuta sairausetuuksien koordinoinnissa huomioitavaa	33
3.4 Pitkäaikaishoitoetudet	34
3.4.1 Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointi	34
3.4.2 Pitkäaikaishoitoetuuksien jako luontoisetuuksiin ja rahaetuuksiin	36
4. PITKÄAIKAISHOITOETUUKSIEN KOORDINOINNIN	
ONGELMATIIKKAA	40
4.1 Asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan liittyvää rajanvetoa	40
4.1.1 Asetuksen 883/2004 asiallinen soveltamisala	40
4.1.2 Rajanveto asetuksen kattaman sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon välillä	40
4.1.3 Erityiset maksuihin perustumattomat rahaetudet	42
4.2 Muita haasteita pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnille	46
4.2.1 Perheenjäsenen johdettu oikeus sairausetuuksiin	46
4.2.2 Etuuden saajana hoidon tarpeessa oleva vai hoitaja	49
4.2.3 Rahaetuuksien yhteensovittaminen	51
4.2.4 Asumisen ja riittävän yhteyden määrittely	55
5. SUOMEN LAINSÄÄDÄNNÖN PEILAUSTA EU-TUOMIOISTUIMEN	
OIKEUSKÄYTÄNTÖÖN	57
5.1 Suomen etuuslainsäädäntöä liittyen hoidon tarpeen kattamiseen	57
5.2 Vammaisetudet	58
5.2.1 Asia C-299/05 ja EU-tuomioistuimen tulkinta Suomen lapsen hoitotuesta ..	58
5.2.2 Vammaisetudet pitkäaikaishoidon näkökulmasta	63
5.3 Omaishoidon tuki	67
5.3.1 Omaishoidon tuen sääntelyn nykytila ja ehdotuksia sen kehittämiseksi	67
5.3.2 Omaishoidon tuen peilausta suhteessa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön	69
6. PITKÄAIKAISHOITOETUUKSIA KOSKEVAN KOORDINOINNIN	
UUDISTAMINEN	75
6.1 Koordinoinnin haasteita ja ehdotuksia koordinoinnin uudistamiseksi	75
6.2 Arvioituja vaihtoehtoja koordinoititavan uudistamiselle	76
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	80

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Colombo, F et al: Help Wanted? Providing and paying for long-term care. Saatavilla osoitteesta <http://www.oecd.org/els/health-systems/47836116.pdf>. (Colombo ym. 2011a)

Colombo, Francesca; Llena-Nozal, Ana; Mercier, Jérôme & Tjadens, Frits: Help Wanted? Providing and paying for long-term care. Series: OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. OECD. 2011. (Colombo ym. 2011b)

Demography report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit D.4. Eurostat, the Statistical Office of the European Union, Unit F.1. European Union, 2011. Saatavilla osoitteesta http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-ET-10-001/EN/KE-ET-10-001-EN.PDF

Jorens, Yves (ed.); Spiegel Bernhard (ed.); De Cortazar, Carlos Carcia; Fillon, Jean-Claude; Fuchs, Maximilian & Strban, Grega: Coordination of Long-term Care Benefits – current situation and future prospects. Think Tank Report 2011. Training and Reporting on European Social Security. Project DG EMPL/B/4 – VC/ 2010/0436.. Saatavilla osoitteesta <http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII ThinkTankReport-LTC 20111026FINAL amendmentsEC-FINAL.pdf> (Jorens ym. 2011)

Jorens, Yves (ed.); Spiegel, Bernhard (ed.) & Fillon, Jean-Claude: Legal impact assessment for the revision of Regulation 883/2004 with regard to the coordination of long-term care benefits. Analytical Study 2012. Training and Reporting on European Social Security. Project DG EMPL/B/4 – VC/ 2011/1078. Saatavilla osoitteesta <http://tress-network.org/tress2012/EUROPEAN RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESS Analytic Study 2012.pdf> (Jorens ym. 2012)

Jorens, Yves (ed.); Spiegel, Bernhard (ed.); Fillon, Jean-Claude & Strban, Grega: Key challenges for the social security coordination Regulations in the perspective of 2020. Think Tank report 2013. Training and Reporting on European Social Security. Project DG EMPL/B/4 – VC/2012/1110. Saatavilla osoitteesta <http://www.tress-network.org/tress2012/EUROPEAN RESOURCES/EUROPEANREPORT/trESSIII ThinkTank Report 2013.pdf> (Jorens ym. 2013)

Kehusmaa, Sari; Autti-Rämö Ilona & Rissanen Pekka: Omaishoidon vaikutus ikääntyneiden hoidon menoihin. Yhteiskuntapolitiikka 78 (2013), s. 138–151. (Kehusmaa ym. 2013)

Kehusmaa, Sari: Hoidon menoja hillitsemässä. Heikkokuntoisten kotana asuvien ikäihmistien palvelujen käyttö, omaishoito ja kuntoutus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 131. Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto, Vammala 2014. (Kehusmaa 2014)

Kalliomaa-Puha, Laura: Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 90. Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto. Vammala 2007. (Kalliomaa-Puha 2007)

- Kattelus, Mervi; Saari Juho & Kari Matti (toim. Toivanen Päivi) : Uusi sosiaalinen Eurooppa. Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikka. Eurooppatiedotus. Ulkoasiainministeriö. Kirjoittajat ja ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus. Jyväskylä 2013. (Kattelus ym. 2013)
- Nykänen, Eeva: Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjektina. Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 24, Suomalainen lakimiesyhdistys ja kirjoittajat, Vantaa 2013. (Nykänen 2013)
- OECD/European Commission (2013), A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. Saatavilla osoitteesta <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194564-en>
- Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Edita Publishing Oy. Helsinki 2010. (Ojanen 2010)
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Oikeuden perusteokset. Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYPRO Oy. 2011, s. 875–906. (Ojanen & Scheinin 2011)
- Pennings, Frans: European Social Security Law, Fifth Edition. Intersentia. Antwerpen - Oxford – Portland 2010 (Pennings 2010)
- Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, 3. uudistettu painos. Talentum Media Oy ja tekijä, 2013. (Raitio 2013)
- Rosas, Allan: Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Oikeuden perusteokset. Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. WSOYPRO Oy. 2011, s. 197–214. (Rosas 2011)
- Sakslin, Maija; Rentola, Essi & Klemola, Antti: EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva. Kommentaari neuvoston asetuksesta (ETY) 1408/71. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 33, KATTI, Helsinki 1988 (Sakslin ym. 1998)
- Sakslin, Maija: Euroopan unionin oikeus sosiaalisten oikeuksien turvana. Teoksessa Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Edita Publishing Oy. Helsinki 2009. (Sakslin 2009)
- Tuori, Kaarlo & Kotkas Toomas: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Tekijät ja WSOY. Juva 2008. (Tuori & Kotkas 2008)
- Wilhelmsson Thomas: Vieteriukkoteoria EY-oikeudessa. Teoksessa Oikeustiede=Jurisprudentia: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. 1997, 30. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937–14.5.1997. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1997, s. 357–374. (Wilhelmsson 1997)

Kotimaiset virallislähteet

Säädökset

Kansanterveyslaki 28.1.1972/66.

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30.12.1993/1573 (soveltamisalalaki).

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 28.12.2012/980.

Laki kansaneläkelain muuttamisesta 23.11.2001/1061.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 23.6.1977/519.

Laki lapsen hoitotuesta 4.7.1969/444.

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1228.

Laki omaishoidon tuesta 2.12.2005/937.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812.

Laki vammaisetuuksista 11.5.2007/570.

Laki vammaisetuuksista annetun lain muuttamisesta 11.12.2010/1050.

Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta 19.2.2010/133.

Laki vammaistukilain 2 ja 8 §:n muuttamisesta 23.11.2001/1060.

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3.4.1987/380.

Sairausvakuutuslaki 21.12.2004/1224.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

Vammaistukilaki 5.2.1988/124.

Asetus omaishoidon tuesta 2.4.1993/318.

Lakien esityöt

HE 131/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 90/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansaneläkeläiksi, laiksi vammaisetuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 192/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisetuuksista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 7 c ja 10 b §:n muuttamisesta.

HE 150/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta.

HE 240/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta.

HE 255/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vammaisetalvveluksista annetun lain muuttamiseksi.

Ministeriöiden ja valiokuntien mietinnöt ja raportit

StVM 30/2014 vp – HE 255/2014 vp. Sosiaali- ja terveystalvvaliokunnan mietintö 30/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalla laiksi vammaisetalvveluksista annetun lain muuttamisesta.

STM 2012:24. Asumiseen perustuvan sosiaalituralvainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti, Solmu IV:n raportti, Sosiaali- ja terveystalvministeriön raportteja ja muistioita 2012:24. Helsinki 2012.

STM 2013: 10. Kansallista omaishoidon kehittämisojelmaa laativan työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveystalvministeriön raportteja ja muistioita 2013:10. Helsinki 2013.

STM 2014:2. Kansallista omaishoidon kehittämisojelmaa laativan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveystalvministeriön raportteja ja muistioita 2014:2. Helsinki 2014.

STM 2014:26. Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaalituralvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Jukka Ahtela, Essi Rentola. Sosiaali- ja terveystalvministeriön raportteja ja muistioita 2014:26. Helsinki 2014.

Suomen hallituksen toimet Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa sekä komission Suomea vastaan käynnistämässä valvonta-asioissa ajalla 1.1.–30.6.2006. Ulkoasianministeriö, oikeudellinen osasto, EU-tuomioistuinasiat.

Euroopan unionin virallislähteet

Perussopimukset

Liittymissopimus (Itävalta, Ruotsi, Suomi), EYVL C 241, 29.8.1994, s. 9–401.

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, allekirjoitettu Amsterdamissa 2.10.1997, EYVL C 340, 10.11.1997, s. 1–312.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 17.12.2007, EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326. 26.10.2012, s. 13–390 (myöh. SEU).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.12.2012, s. 47–390 (myöh. SEUT).

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välinen sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, EYVL, N:o L 114, 30.4.2002.

Asetukset

Neuvoston asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968, (ETY) N:o 1612/68, EYVL L 257/2, 19.10.1968, s. 33–43.

Neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971, (ETY) N:o 1408/71, EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2–50.

Neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972, (ETY) N:o 574/72, EYVL L 74, 27.3.1972, s. 1–83.

Neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30.4.1992, (ETY) N:o 1247/92, EYVL L 136, 19.5.1995, s. 124–129.

Neuvoston asetus asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi 14.5.2003, (ETY) N:o 859/2003, EYVL L 124, 20.5.2003, s. 1–3.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004, (EY) N:o 883/2004, EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1–123.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (ETA:n ja Sveitsin kannalta merkityksellinen teksti) konsolidoitu versio 2013-07-01. Saatavilla osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20130701:FI:PDF> (myöh. asetus 883/2004)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 13.4.2005, (EY) N:o 647/2005, EUVL L 117, 4.5.2005, s. 1–12.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009, (EY) N:o 987/2009, EUVL L 284, 30.10.2009, s. 1–42.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (ETA:n ja Sveitsin kannalta merkityksellinen teksti) konsolidoitu versio 2013-01-08. Saatavilla osoitteesta [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R0987:20130108:FI:PDF)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0987:FI:NOT (myöh. asetus 987/2009)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 muuttamisesta ja sen liitteiden sisällön määrittämisestä 16.9.2009, (EY) N:o 988/2009, EUVL L 284, 30.10.2009, s. 43–72.

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske 24.11.2010, (EY) N:o 1231/2010, EUVL L 344, 29.12.2010, s. 1–3.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella (kodifikaatio) 5.4.2011, (EU) N:o 492/2011, EUVL L 141, 27.5.2011, s. 1–12.

Muu sekundäärilainsäädäntö

Neuvoston ja komission päätös Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Itävaltan tasavallan, Suomen tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välisen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tekemisestä, 13.12.1993, EYVL N:o L 1, 3.1.1994.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta, 29.4.2004, EUVL N:o L 158, 30.4.2004, s.35–48.

Muut virallislähteet

Euroopan parlamentin päätöslauselma iäkkäiden henkilöiden pitkäaikaishoidosta, 9.9.2010, EUVL C308 E, s. 79–81.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus perusoikeuksista, 27.4.1977, EYVL C 103, 27.4.1977, s. 1.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EYVL C 303, 14.12.2007, s. 17–35.

Euroopan sosiaalinen peruskirja, SopS 43–44/1991.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, asia C-299/05, Juliane Kokott, 3.7.2007, 2007 I-8698.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, asia C-286/03, Juliane Kokott, 20.10.2005, 2005 I-1774.

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) sosiaaliturvan yhteensovittamisesta, KOM (1998) 779 lopullinen, 21.12.1998, EUVL C 38, 12.2.1999, s. 10–31.

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o

1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta, KOM (2003) 468 lopullinen, 31.7.2003.

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 liitteiden muuttamisesta, KOM (2007) 376 lopullinen, 3.7.2007.

Komission tiedonanto, Eurooppalainen hallintotapa – Valkoinen kirja, KOM (2001) 428 lopullinen, EUVL C 287, 12.10.2001.

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle sekä alueiden komitealle. Sosiaalisen suojelun uudistaminen laadukkaana, hel- posti saatavilla olevan ja kestäväen terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon kehittämiseksi: kansallisten strategioiden tukeminen avoimen koordinoitimenetelmän avulla, KOM(2004)304 lopullinen, 20.4.2004.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle, Komission työohjelma 2015, Uusi alku, COM(2014)910 lopullinen, 16.12.2014.

Liite asiakirjaan Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle, Komission työohjelma 2015, Uusi al- ku, COM(2014)910 lopullinen, 16.12.2014, Annex 1.

Neuvoston päätös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakun- tien yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 26.11.2009, EYVL N:o L 23, 27.1.2010, s. 37–61.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 17 artiklan, 19 artiklan, 20 artik- lan, 22 artiklan, 24 artiklan 1 kohdan, 25 artiklan, 26 artiklan, 27 artiklan 1, 3, 4 ja 5 koh- dan, 28 artiklan, 34 artiklan ja 36 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisten sairauten ja äitiyteen liittyvien, asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan va alakohdassa määriteltyjen ”luon- toisuuksien” käsitteen tulkinnasta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 62, 63 ja 64 artiklan mukaan korvattavien määrien laskemisesta annet- tu päätös N:o S5, 2.10.2009, EUVL C 106, 24.4.2010, s. 54–55.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 95 artiklassa määritellystä siirty- mäkaudesta annettu päätös N:o E4, 13.3.2014, EYVL C 152, 20.5.2014.

Suomen tasavallan ilmoitus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 9 artiklan nojalla. Saatavilla osoitteesta

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>.

Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset

Asia C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belasting, 5.2.1963, Kok. 1963 I/00161.

Asia C-6/64, Flaminio Costa v. ENEL, 15.7.1964, Kok. 1964 I/00211.

Asia C-61/65 G. Vaassen-Göbbels v. Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, 30.6.1966, Kok 1966 I/00263.

Asia C-29/69, Erich Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt, 12.11.1969, Kok. 1969 I/00419.

Asia C-36/75, Roland Rutili v. Ministre de l'Intérieur, 28.10.1975, Kok. 1975 II/00495.

Asia C-40/76, Slavica Kermaschek v. Bundesanstalt für Arbeit, 23.11.1976, Kok 1976 01669.

Asia C- 283/81, Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità, 6.10.1982, Kok. 1982 VI/00537.

Asia C-242/83, Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut v. Salvatore Patteri, 12.7.1984, Kok. 1984 VII/00645.

Asia C-243/91, Belgian State v. Noushin Taghavi, 8.7.1992, Kok 1992 I-04401.

Asia C-308/93 Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank v. J. M. Cabanis-Issarte, 30.4.1996, Kok 1996 I-02097.

Asia C-443/93 Ioannis Vougioukas v. Idryma Koinonikon Asfalisseon (IKA), 22.11.1995, Kok. 1995 I-04033.

Asia C451/93 Claudine Delevant v. Allgemeine Ortskrankenkasse für das Saarland, 8.6.1995, Kok 1995 I-1556.

Asia C-160/96, Manfred Molenaar ja Barbara Fath Molenaar v. Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg, 5.3.1998, Kok. 1998 I-00843.

Asia C-215/99 Friedrich Jauch v. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, 8.3.2001, Kok.2001 I-01901.

Asia C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich, 12.6.2003, Kok 2003 I-05659.

Asia C-333/00 Maaheimo, 7.11.2002, Kok 2002 I-10102.

Asia C-502/01 ja C-31/02 Silke Gaumain-Cerri v. Kaufmännische Krankenkasse ja Maria Barth v. Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz. Kok. 2004 I-06483.

Asia C-286/03 Silvia Hosse v. Land Salzburg, 21.2.2006. Kok. 2006 I-01771.

Asia C-466/04, Manuel Acerea Herrera v. Servicio Cántabro de Salud, 15.6.2006, Kok 2006 I-05341.

Asia C-287/05, D. P. W. Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 11.9.2007, Kok. 2007 I-06909.

Asia C-299/05, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, 18.10.2007, Kok. 2007 I-08695.

Asia C-352/06, Brigitte Bosmann v. Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen, 20.2.2008, Kok. 2008 I-03827.

Asia C-208/07, Petra von Chamier-Glisczinski v. Deutsche Angestellten-Krankenkasse, 16.7.2009, Kok. 2009 I-06095.

Asia C-3/08, Ketty Leyman v. Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), 1.10.2009, Kok. 2009 I-09085.

Asia C-388/09, Joao Filipe da Silva Martins v. Bansk Betriebskrankenkasse – Pflegekasse 30.6.2011, Kok. 2011 I-05737.

Asia C-542/09, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, 14.6.2012, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

Asia C-589/10, Janina Wencel v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku, 16.5.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

Yhdistetyt asiat C-611/10 ja C-612/10, Waldemar Hudzinski v. Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse (C-611/10) ja Jarosław Wawrzyniak v. Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse (C-612/10), 12.6.2012, julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

Asia C-20/12 Giersch ym. v. Luxemburgin valtio, 20.6.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

Muut lähteet

Kelan etuusohje: alle 16 vuotiaan vammaistuki. Saatavilla osoitteesta http://www.kela.fi/documents/10180/578283/alle_16vuotiaan_vammaistuki.pdf/100648f1-84e3-4b4b-8608-828131113fbd. Viitattu 8.11.2014.

Kelan etuusohje: 16 vuotta täyttäneen vammaistuki. Saatavilla osoitteesta http://www.kela.fi/documents/10180/578283/16_vuotta_tayttaneen_vammaistuki.pdf/a5f93fc2-11fb-4cd8-85b2-fca0b1202c30. Viitattu 8.11.2014.

Kelan etuusohje: eläkettä saavan hoitotuki. Saatavilla osoitteesta http://www.kela.fi/documents/10180/578283/elaketta_saavan_hoitotuki.pdf/d0b1cbba-ea14-4cee-ac50-b4e1fabf488b. Viitattu 8.11.2014.

Kelan etuusohje: ruokavaliokorvaus. Saatavilla osoitteesta <http://www.kela.fi/documents/10180/578283/ruokavaliokorvaus.pdf/55109679-0e89-4d88-928c-bcdca09649a2>. Viitattu 8.11.2014.

Luettelo pitkäaikaishoitoetuksiin liittyvistä etuuksista, asetuksen 883/2004 34 artikla. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=868> Viitattu 2.12.2013.

MISSOC-vertailutaulukot. URL: <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> Viitattu 1.12.2014.

Network of experts (FreSsco). URL:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1098&langId=en> Viitattu 1.11.2014.

Practical guide on The applicable legislation in the European Union (EU), the European Economic Area (EEA) and in Switzerland. Saatavilla osoitteesta

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-13_en.htm. Viitattu 1.12.2014.

Sosiaaliturvatietojen sähköinen vaihtojärjestelmä (EESSI) . URL:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=869>. Viitattu 1.11.2014.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Apuvälinelainsäädäntö. URL:

<http://www.thl.fi/fi/web/toimintakyky/apuvalineet/apuvalinelainsaadanto>. Viitattu 16.11.2014.

Tress –verkkosivut. URL: <http://www.tress->

[network.org/tress2012/ABOUT/FLAGS/FL.htm](http://www.tress-network.org/tress2012/ABOUT/FLAGS/FL.htm). Viitattu 11.11.2013.

LYHENTEET

ADL	Activities of daily living
AKM	Avoimen koordinaation menetelmä
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
FreSsco	Free movement of workers and Social security coordination
IADL	Instrumental activities of daily living
Kela	Kansaneläkelaitos
LTC	long-term care
MISSOC	Mutual Information System on Social Protection
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SED	Structured Electronic Document
SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
trESS	Training and Reporting on European Social Security

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihepiiri ja pitkäaikaishoitoetuuden määritelmä

Pitkäaikaishoidon termiä käytetään tarkoitettaessa etuuksia, joilla vastataan iäkkäiden, vammaisten tai pitkäaikaissairaiden henkilöiden hoidon tarpeeseen. Käsite esiintyy muutamassa viime vuosina annetussa hallituksen lakiesityksessä. Lakitekstiin saakka termi ei kuitenkaan ole päätenyt eikä kansallisesta lainsäädännöstämme näin ollen myöskään löydy määritelmää pitkäaikaishoidolle tai pitkäaikaishoitoetuudelle. Tarvetta määrittelylle ei toisaalta ole ollutkaan pelkästään kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa. Tilanne kuitenkin muuttuu, kun tapaukseen tulevat sovellettavaksi EU-oikeuden säännökset. EU-tuomioistuin on useassa tapauksessa ottanut kantaa pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoitiin ja niitä koskeva sääntely on tämän johdosta otettu Euroopan unionin tasolla erityisen tarkastelun kohteeksi. Määritelmän pitkäaikaishoitoetuudelle voisikin ajatella löytyvän EU-oikeuden sosiaaliturvan koordinoitua koskevista säännöksistä.

EU:n jäsenvaltioiden¹ välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvasta säädetään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004². Asetus 883/2004 eli sosiaaliturvan koordinaatioasetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä eikä sen voimaansaattaminen kansallisesti vaadi erillisiä toimenpiteitä. Asetuksen 883/2004 tarkoitus on nimensä mukaisesti yhteensovittaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä niin, ettei henkilö menetä saavuttamiaan sosiaaliturvaetuuksia jäsenvaltioiden välillä liikkeessaan. Sen tarkoitus ei ole yhdenmukaistaa eli harmonisoida jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjä, eivätkä jäsenvaltiot ole perussopimuksissa³ EU:lle sellaista toimivaltaa antaneetkaan.

¹ Jatkossa tarkoitan jäsenvaltioilla EU- ja Eta-maita sekä Sveitsiä eli maita, joiden välillä liikkuviin henkilöihin asetusta 883/2004 pääsääntöisesti sovelletaan. Asetusta 883/2004 on sovellettu EU-maiden ja Sveitsin välillä liikkuviin jäsenmaiden ja Sveitsin kansalaisiin 1.4.2012 lukien sekä EU-maiden ja Eta-maiden välillä liikkuviin henkilöihin 1.6.2012 lukien. Edeltävän asetuksen 1408/71 soveltamisalaan EU- ja ETA-valtioiden välillä liikkuvat tulivat 1.1.1994 lukien ja EU-maiden ja Sveitsin välillä liikkuvat 1.6.2002 lukien. Ks. Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välinen sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, EYVL, N:o L 114, 30.4.2002 sekä neuvoston ja komission päätös Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välisen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tekemisestä, 13.12.1993, EYVL N:o L 1, 3.1.1994.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004, (EY) N:o 883/2004, EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1–123.

³ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–46 (myöh. SEU) sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–389 (myöh. SEUT).

EU-tuomioistuimen linjauksen mukaan pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin sovelletaan asetuksen 883/2004 sairausetuusluvun säännöksiä. Sairausetuksia ja myös pitkäaikaishoitoetuksia myönnetään joko luontoisetuuksina tai rahaetuuksina. Sairausetuusluvun 34 artikla sääntelee nimenomaisesti pitkäaikaishoitoetuuksien yhteensovittamista. Asetuksen 883/2004 1 artiklassa eli määritelmäartiklassa ei kuitenkaan ole avattu, mitä pitkäaikaishoidolla asetuksen soveltamistilanteissa tarkoitetaan. Pitkäaikaishoito tosin mainitaan luontoisetuuden määritelmässä, jonka mukaan luontoisetuksilla tarkoitetaan sairausetuusluvun säännöksiä sovellettaessa

”jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti myönnettäviä luontoisetuksia, joita on tarkoitus toimittaa tai saattaa saataville tai joilla on tarkoitus maksaa suoraan tai korvata sairaanhoitopalvelujen ja hoitotuotteiden ja lisäpalvelujen kustannukset. Tähän kuuluvat pitkäaikaishoitoon liittyvät luontoisetuudet.”

Rahaetuuden käsitettä ei asetuksen 883/2004 1 artiklassa ole määritelty eikä myöskään sitä, mitä pitkäaikaisen hoidon tarpeen perusteella myönnettävällä rahaetuudella tarkoitetaan.

Luontoisetuutta koskeva määritelmä lisättiin asetukseen 883/2004 vuoden 2009 lopulla⁴. Asetus 883/2004 ei vielä tuolloin ollut astunut voimaan, koska sen täytäntöönpanoa koskevan asetuksen hyväksymismenettely oli kesken. Lisäys tehtiin samalla, kun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä Euroopan parlamentin ja neuvoston antama asetus (EY) N:o 987/2009 hyväksyttiin⁵. Asetukset 883/2004 ja 987/2009 tulivat sovellettavaksi EU-maissa 1.5.2010 lukien.

Asetuksen 883/2004 edeltäjään eli sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1408/71 ei sisältynyt asetuksen 883/2004 34 artiklaa vastaavaa säännöstä pitkäaikaishoitoetuuksien yhteensovittamisesta⁶. Artikla sisällytettiin asetukseen EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoetuksia koskevan oikeuskäytännön seurauksena. Eu-

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 muuttamisesta ja sen liitteiden sisällön määrittämisestä 16.9.2009, (EY) N:o 988/2009, EUVL L 284, 30.10.2009, s. 43–72.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009, (EY) N:o 987/2009, EUVL L 284, 30.10.2009, s. 1–42.

⁶ Neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971, (ETY) N:o 1408/71, EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2–50.

roopan yhteisön tuomioistuimella, ja Lissabonin sopimuksesta⁷ johtuvan nimenmuutoksen jälkeen Euroopan unionin tuomioistuimella, on merkittävä rooli EU-oikeuden tulkitsijana. Sen tekemät linjaukset ovat luonteeltaan sitovia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneita linjauksia on useilla EU-oikeuden aloilla tuotu asetuksina ja direktiiveinä osaksi sekundäärilainsäädäntöä⁸. Näin on tapahtunut myös pitkäaikaishoidon koordinoinnin osalta.

Pitkäaikaishoitoon liittyvä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ajoittuu pääosiltaan asetuksen 1408/71 voimassaoloajalle. EU-tuomioistuin on antanut pitkäaikaishoitoa koskevia ratkaisuja myös 1.5.2010 jälkeen, mutta tapahtuma-ajankohdan vuoksi niissä ei ole tullut asetus 883/2004 eikä sen 34 artikla sovellettavaksi. Artiklan 34 sisältämä sääntely ei kuitenkaan olisi riittänyt ratkaisemaan kyseisiä pitkäaikaishoitoetuuksien yhteensovittamistapauksia. Asetuksen 883/2004 sääntely liittyen pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin onkin jo todettu riittämättömäksi ja uudistamista kaipaavaksi.

Pitkäaikaishoidon erilaisia järjestämis- ja rahoitustapoja sekä hoidon tarpeen kasvua tulevina vuosina on selvitetty OECD:n puitteissa Euroopan komission rahoituksella. Tutkimukset osoittavat Euroopan väestön ikärakenteen merkittävällä tavalla muuttuvan seuraavien vuosikymmenien aikana. Vuonna 1950 OECD-maiden väestöstä yli 80-vuotiaita oli vain 1 %. Vuonna 2010 yli 80-vuotiaiden osuus oli noussut jo 4 %:iin väestöstä ja vuoteen 2050 mennessä vastaavan luvun arvioidaan olevan jo lähes 10 %⁹. EU-maiden osalta muutos tulee olemaan vieläkin huomattavampi, sillä yli 80-vuotiaiden osuus EU-maiden väestöstä on vuonna 2050 arviolta liki 12 %¹⁰. Kun tarkastelua laajennetaan koskemaan yli 65-vuotiaita, on heidän osuutensa EU-maiden väestöstä vuonna 2020 arviolta 20 % ja vuonna 2050 jo lähes 29 %¹¹. Syitä väestön ikärakenteen muuttumiselle ovat elinajan odotteen nousu sekä arvioitu syntyvyyden lasku. Väestön ikääntymisen myötä muistisairaudet yleistyvät ja pitkäaikaisen hoidon tarve sekä hoidosta aiheutuvat kustannukset vastaavasti kas-

⁷Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13.12.2007, EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

⁸ Myöhemmin tekstissä käytän EU- tuomioistuin riippumatta siitä, onko ratkaisu annettu ennen vai jälkeen Lissabonin sopimuksen johdosta tapahtuneen tuomioistuimen nimenvaihdon.

⁹ Colombo ym. 2011b, s. 13, 19.

¹⁰ Colombo ym. 2011a, s. 3.

¹¹ Demography report 2010, s. 66.

vavat. Yksinäisten vanhusten määrä kasvaa suurten perheiden käydessä yhä harvinaisemmiksi, mikä lisää jäsenvaltioiden vastuuta pitkäaikaisen hoidon järjestämisestä.¹²

Samaan aikaan henkilöiden liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on kasvussa. Tulevaisuudessa ilmenee yhä enemmän tilanteita, joissa liikkumisvapauttaan EU:n alueella käyttäneiden henkilöiden pitkäaikaishoitoetudet on yhteensovitettava¹³. Myös sosiaaliturvan koordinoinnin henkilöllinen soveltamisala on laajentunut. Asetus 883/2004 ulotettiin koskemaan EU:n alueella laillisesti oleskelevia kolmannen valtion kansalaisia Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetuksella 1231/2010¹⁴. Asetuksen 1408/71 ja sen toimeenpanoasetuksen 574/72¹⁵ piirissä kolmansien valtioiden kansalaiset ovat olleet jo 1.6.2003 lukien¹⁶. Asetuksella 883/2004 koordinoinnin henkilölliseen soveltamisalaa lisättiin myös ns. ei-aktiivit henkilöt. Sosiaaliturvan koordinointi ei siis koske enää pelkästään taloudellisesti aktiivista toimintaa työnteon tai yritystoiminnan muodossa harjoittavia henkilöitä.

Pitkäaikaishoitoetuuksien järjestäminen ja koordinoinnin kehittäminen on EU:n tasolla tunnustettu tärkeäksi ja ajankohtaiseksi asiaksi. Pitkäaikaishoitoetudet onkin vuonna 2004 otettu avoimen koordinaation menetelmän (AKM) piiriin¹⁷. AKM otettiin käyttöön Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätöksellä vuonna 2000¹⁸. Menetelmällä voidaan edistää sellaisia jäsenvaltioiden tavoitteita, joihin unionilla ei ole toimivaltaa tai joiden osalta etene mistavasta ei erilaisten poliittisten syiden vuoksi ole jäsenvaltioiden välillä mahdollista päästä yhteisymmärrykseen.¹⁹ Euroopan parlamentti on lisäksi 2010 julkaissut monikohtaisen päätöslauselman pitkäaikaishoidon kehittämistä koskevia tavoitteita, joiden toteuttamiseen jäsenvaltioiden ja komission tulee pyrkiä²⁰.

¹² Ks. Jorens ym. 2013, s. 25–27.

¹³ Ks. STM 2014:26, s. 7.

¹⁴ Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske 24.11.2010, (EY) N:o 1231/2010, EUVL L 344, 29.12.2010, s. 1–3.

¹⁵ Neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972, (ETY) N:o 574/72, EYVL L 74, 27.3.1972, s. 1–83.

¹⁶ Neuvoston asetus asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi 14.5.2003, (ETY) N:o 859/2003, EYVL L 124, 20.5.2003, s. 1–3.

¹⁷ KOM (2004)304 lopullinen.

¹⁸ Ks. komission tekemä yhteenveto menetelmästä sekä ohjeita menetelmän soveltamisesta KOM (2001) 428 lopullinen.

¹⁹ Kattelus ym. 2013, s. 87.

²⁰ Euroopan parlamentin päätöslauselma iäkkäiden henkilöiden pitkäaikaishoidosta, 9.9.2010, EUVL C308 E, s. 79–81.

Pitkäaikaishoitoa ei ole EU:n tasolla määritelty, mutta tarve määritelmälle on tiedostettu. Sitä on lähdetty kehittämään OECD:n laatiman määritelmän²¹ pohjalta trESS-verkoston puitteissa. TrESS on komission vuonna 2005 perustama ja rahoittama sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädäntöön perehtyneiden riippumattomien asiantuntijoiden verkosto²². TrESS yhdistettiin vuoden 2014 alusta lukien vapaan liikkuvuuden verkostoon, minkä tuloksena muodostui FreSsco²³. FreSsco jatkaa trESS:in tehtäviä, joihin kuuluu oikeudellisten ja analyttisten raporttien laatiminen sosiaaliturvan koordinointiin liittyvistä teemoista. Lisäksi se raportoi komissiolle koordinoinnin toimeenpanossa ilmenneistä ongelmista.

TrESS kartoitti pitkäaikaishoidon koordinoitiin liittyviä haasteita vuonna 2011 julkaisemassaan raportissa²⁴. Se jatkoi aiheen käsittelyä vuonna 2012 julkaisemassaan analyttisessä tutkimuksessa²⁵. Tutkimus sisältää vaihtoehtoisia ehdotuksia pitkäaikaishoitoetuksien koordinoinnin kehittämiseksi sekä arvioita ehdotusten hyödyistä ja haitoista. TrESS-raportit ovat asetusten 883/2004 ja 987/2009 pitkäaikaishoitoa koskevien säännösten uudistamiseen tähtäävää selvitystä, mutta ne eivät välttämättä edusta komission virallista kantaa. Komission suunnitelmissa oli antaa ehdotuksensa pitkäaikaishoitoetuksien koordinoitua koskevien säännösten uudistamiseksi keväällä 2014.

Vuonna 2011 julkaistu trESS-raportti sisältää ehdotuksen yleiseksi eurooppalaiseksi pitkäaikaishoidon määritelmäksi²⁶. Määritelmä on yhdistelmä OECD:n sekä eräiden jäsenvaltioiden määritelmistä. Siinä on huomioitu myös EU-tuomioistuimen asiassa *C-160/96 Molenaar*²⁷ ilmaisema tulkinta Saksan hoitovakuutuksen kattaman riskin alasta. Raportissa ehdotetaan pitkäaikaishoitoetuuden määritelmäksi seuraavaa:

”Long-term care benefits means benefits for persons who, over an extended period of time, on account of old-age, disease or incapacity, and linked to lack or loss of physi-

²¹ Ks.Colombo ym. 2011b, s. 11. Long term care (LTC): is defined as a range of services required by persons with a reduced degree of functional capacity, physical or cognitive, and who are consequently dependent for an extended period of time on help with basic activities of daily living (ADL). This “personal care” component is frequently provided in combination with help with basic medical services such as “nursing care” (help with wound dressing, pain management, medication, health monitoring), as well as prevention, rehabilitation or services of palliative care. Long-term care services can also be combined with lower-level care related to “domestic help” or help with instrumental activities of daily living (IADL)

²² Training and Reporting on European Social Security
<http://www.tress-network.org/tress2012/ABOUT/FLAGS/FL.htm>. Viitattu 11.11.2013.

²³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1098&langId=en>. Viitattu 10.10.2014.

²⁴ Jorens ym. 2011.

²⁵ Jorens ym. 2012.

²⁶ Jorens ym. 2011.

²⁷ Asia C-160/96, Manfred Molenaar ja Barbara Fath Molenaar vs. Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg, 5.3.1998, Kok. 1998, I-00843, s. 3–4, kohta 3.

cal, mental, intellectual or sensorial autonomy, require assistance from (an)other person(s) or considerable help to carry out essential daily activities.”²⁸

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Sosiaaliturvan koordinointiin liittyy monenlaisia rajanveto-ongelmia ja pitkäaikaishoitoetuudet eivät ole tässä suhteessa poikkeus. Rajanvetoa liittyy erityisesti jäsenvaltion järjestelmän tietyn etuuden asettumisessa asetuksen 883/2004 3 artiklan asialliseen soveltamisalaan. Ratkaisevaa on, onko etuus katsottavissa asetuksen 883/2004 mukaiseksi sosiaaliturvaetuudeksi vai onko kysymyksessä maksuihin perustumaton erityinen rahaetus. Selvää ei ole aina myöskään rajanveto 3 artiklan 1 kohdan eri sosiaaliturvan alojen välillä²⁹. Lopputulos vaikuttaa siihen, mitkä koordinointisäännökset tulevat etuuden osalta sovellettaviksi. Jäsenvaltion järjestelmään kuuluva etuus voi myös olla sosiaalihuoltoa, joka jää asetuksen 883/2004 asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle. Jäsenvaltiolla on luokittelusta oma näkemyksensä, joka ei taas välttämättä vastaa EU-tuomioistuimen tulkintaa asiasta. Jäsenvaltion perhe-etuudeksi tai eläke-etuudeksi katsoma etuus voidaan tuomioistuimessa tulkita sairausetuudeksi tai jäsenvaltion sosiaalihuoltona myöntämä ja koordinoinnin ulkopuolelle jättämä etuus tulkitaan sosiaaliturvaetuutena asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan kuuluvaksi.

Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointi ja sen monet osatekijät on aiheena erittäin mielenkiintoinen. Se on myös hyvin ajankohtainen aihe ottaen huomioon Euroopan väestön ikärakenteen muuttuminen sekä käynnissä oleva lainsäädäntötyö pitkäaikaishoitoa koskevien yhteensovittamissäännösten uudistamiseksi. Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnista ei myöskään ole aiemmin tehty pro gradu -tutkimusta. Pitkäaikaishoitoa koskevassa kirjallisuudessa ja artikkeleissa lähestymistapa aiheeseen on pääasiassa ollut sosiaalipoliittinen ja

²⁸ Jorens ym. 2011, s. 10–16.

²⁹ Asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdan mukaiset asetuksen asialliseen soveltamisalaan kuuluvat sosiaaliturvan alat ovat a) sairausetuudet; b) äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet; c) työkyvyttömyysetuudet; d) vanhuusetuudet; e) perhe-eläke-etuudet; f) työtapaturma- ja ammattitautietuudet; g) kuolemantapauksen johdosta myönnettävät avustukset; h) työttömyysetuudet; i) varhaiseläke-etuudet ja j) perhe-etuudet. Asetusta sovelletaan edellä mainittujen sosiaaliturvan alojen mukaiseen lainsäädäntöön riippumatta siitä, onko kysymys yleisestä tai erityisestä sosiaaliturvajärjestelmästä tai onko etuus maksuihin perustuva vai perustumaton.

yhteiskuntatieteellinen³⁰. Oikeustieteellisestä näkökulmasta aihetta on lähinnä vain sivuttu sairausetuuksien koordinointia koskevien esitysten yhteydessä.

Tämän pro gradun tutkimustehtävä pitää sisällään kaksi tutkimuskysymystä. Ensimmäinen tavoitteeni on systematisoida pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin liittyvää säännöstöä sekä luoda kokonaiskuva pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnista sekä siihen vaikuttavista osatekijöistä. Aihepiiriin liittyy määrittelemättömiä käsitteitä, joita avaan EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoetuuksia koskevan oikeuskäytännön valossa. Lisäksi kuvaan esitettyjä vaihtoehtoisia tapoja uudistaa pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointia. Toisena tutkimuskysymyksenä vertaan Suomen lainsäädäntöön sisältyvien hoidon tarpeeseen vastaavien etuuksien ominaispiirteitä suhteessa EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoetuuksia koskevaan oikeuskäytäntöön. Suomen lainsäädäntöön sisältyy useampia tutkimuksen kohteeksi sopivia etuuksia, mutta kaikkien niiden tarkasteleminen ei ole pro gradu-tutkielman puitteissa mahdollista. Rajaankin tutkimukseni tältä osin vammaisetuuksiin ja omaishoidon tukeen. Tavoitteenani on vastata tutkimuskysymyksiin niin, että se luo raamit mahdolliselle vertailevalle jatkotutkimukselle myös tämän tutkimuksen ulkopuolelle rajattavien kansallisten etuuksien osalta.

1.3 Tutkimusmenetelmät, lähteaineisto ja tutkielman rakenne

Tutkimusmenetelmäni on pääasiassa lainopillinen, koska tarkoitukseni on systematisoida pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin liittyvää säännöstöä ja luoda koordinoinnista kokonaiskuva sekä peilata kansallista lainsäädäntöä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. EU-tuomioistuimen ratkaisut tulevatkin muodostamaan olennaisen osan tutkimukseni lähdemateriaalista. Toisen merkittävän lähteaineiston muodostavat trESS:n puitteissa tuotetut raportit ja analyysit, EU-oikeuden lainsäädäntöasiakirjat sekä muu EU:n puitteissa tuotettu virallinen aineisto. Kansallista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta käytän lähdemateriaalina sosiaaliturvan koordinaation perusteita sekä sairausetuuksien koordinoinnin logiikkaa koskevissa tutkimuksen luvuissa. Peilattessani kansallisia etuuksia EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoetuuksia koskevaan oikeuskäytäntöön käytän lähdemateriaalina myös kotimaista lainsäädäntöä ja sitä koskevaa lainvalmisteluaineistoa.

³⁰ Ks. Colombo ym. 2011a; OECD/European Commission (2013).

Tutkimus sijoittuu sosiaalioikeuden alaan, jolla on Suomen oikeusjärjestelmässä yhteyksiä hallinto-oikeuteen ja työoikeuteen. Aiheeni ja lähestymistapani ovat kuitenkin selvästi eurooppaoikeudellisia. Euroopan unionin sosiaaliturvan koordinoinnin perusteiden ja EU-tuomioistuimen toiminnan tarkastelu tuo tutkimukseen jonkin verran myös valtiosääntöoikeudellista näkökulmaa.

Tutkimuksen seuraavassa luvussa luon kokonaiskuvaa sosiaaliturvan koordinoinnin perusteista EU-oikeudessa. Sosiaaliturvan koordinoinnin taustalla vaikuttavat vahvasti unionin sisämarkkinaperiaate ja enenevässä määrin myös perus- ja ihmisoikeudet, mitä aihetta käsittelem seuraavassa luvussa. Lisäksi tarkastelen EU-tuomioistuimen roolia EU-oikeuden tulkitsijana ja luojana. Luvussa kolme avaan asetuksen 883/2004 sairausetuusluvun säännöstöä henkilöryhmittäin. Tarkastelen sairausetuuksien jakoa luontoisetuuksiin ja rahasetuuksiin sekä jaon merkitystä sairausetuuksien koordinoinnille. Luvussa kolme selvitän myös, miten pitkäaikaishoitoetuksien koordinoititavaksi valikoitui sairausetuusluvun logiikka.

Neljännessä luvussa kuvaan asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan liittyviä rajanveto-ongelmia ja rajanvedon merkitystä koordinoinnille. Tässä luvussa tarkastelen myös muita pitkäaikaishoitoetuksien koordinointiin liittyviä aiheita, kuten perheenjäsenten johdettua oikeutta sairausetuuksiin. Lisäksi tarkastelen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, mikä merkitys koordinoinnissa on sillä, myönnetäänkö etuus hoidon tarpeessa olevalle vai hoitajalle. Viidennessä luvussa käsittelem pitkäaikaishoitoetuksien koordinointia Suomen näkökulmasta. Erityisesti keskityn vammaisetuksien ja omaishoidon tuen peilaamiseen suhteessa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Kuudennessa luvussa avaan pitkäaikaishoitoetuksien koordinointia koskevien säännösten uudistamiseen tähtäävää selvitystyötä ja ehdotettuja vaihtoehtoja koordinoinnin muuttamiseksi. Seitsemännessä luvussa esitän tärkeimmät tutkimuksen johtopäätökset.

2 SOSIAALITURVAN KOORDINOINTI OSANA EU-OIKEUTTA

2.1 Koordinoinnin säännösperusta

2.1.1 Perussopimukset koordinoinnin lainsäädännöllisenä perustana

EU-oikeus asettuu erityisenä oikeusjärjestyksenä säädöshierarkiassa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien yläpuolelle. Sen välittömät oikeusvaikutukset ulottuvat aina jäsenvaltioiden kansalaisiin saakka. Muusta kansainvälisestä lainsäädännöstä EU-oikeuden erottaa se, että jäsenvaltiot ovat osittain luopuneet lainsäädännön osalta suvereniteetistaan³¹. EU-tuomioistuin on vahvistanut EU-oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen ratkaisussaan *C-26/62 Van Gend & Loos*³² ja EU-oikeuden etusijan kansalliseen oikeuteen nähden ratkaisussaan *C-6/64 Costa v. ENEL*³³. Nämä EU-tuomioistuimen 1960-luvulla antamat EU-oikeuden tulkinnat antoivat suuntaviivat EU-lainsäädännön kehittymiselle autonomiseksi ylikansalliseksi oikeusjärjestykseksi³⁴. Näitä periaatteita ei kuitenkaan ole kirjattu EU:n perussopimuksen artikloihin³⁵. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunut periaate unionin oikeuden ensisijaisuudesta suhteessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin on kuitenkin todettu Lissabonin sopimuksen julistuksessa N:o 17³⁶.

EU:n toimintaa sääntelee Sopimus Euroopan unionista (SEU) ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Unionin toimivalta perustuu jäsenvaltioiden sille SEU 5 artiklan mukaisesti antamaan toimivaltaan. SEU 4 artiklassa todetaan nimenomaisesti, että toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Jokaiselle uudelle säädöshdotukselle onkin osoitettava toimivaltaperusta perussopimuksesta³⁷. Unionin toimivallan jaottelu yksinomaiseen toimivaltaan ja jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan määritellään SEUT 2 artiklassa. Sosiaalipolitiikka kuuluu SEUT 4 artiklassa mainittuihin jaetun toimivallan aloihin niiden näkökohtien osalta, joista on sovittu Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa.

Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaossa noudatetaan SEU 5 artiklan mukaisesti toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Unioni käyttää toimivaltaan-

³¹ Ojanen 2010, s. 35–36; Raitio 2013, s. 252.

³² Asia C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastning, 5.2.1963, Kok. 1963, s. I/00161, s. 167, 171.

³³ Asia C-6/64, Flaminio Costa v. ENEL, 15.7.1964, Kok. 1964, I/00211, s. 217.

³⁴ Ojanen 2010, s. 35.

³⁵ Ojanen 2010, s. 35–36, 64.

³⁶ Ks. myös Raitio 2013, s. 251.

³⁷ Ojanen 2010, s. 23.

sa jaetun toimivallan aloilla toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Tämä tarkoittaa, että unioni toimii vain siinä tapauksessa, että suunnitellun toiminnan tavoitteita ei kyetä jäsenvaltioiden tasolla riittävällä tavalla saavuttamaan. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti taas unionin toiminta ei saa ylittää sitä, mikä on tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen. Toissijaisuusperiaatteen huomioiminen sosiaaliturvan koordinoinnissa on kirjattu asetuksen 883/2004 johdanto-osaan, jossa todetaan henkilöiden oikeuden vapaan liikkuvuuden todelliseen käyttöön edellyttävän unionin tasoista säätelyä. Myös suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ilmenee johdanto-osan (45) kohdan toteamuksessa, ettei asetuksessa ylitetä sitä, mikä on tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.

Sosiaaliturvan koordinointi on jäsenvaltioille poliittisesti herkkä aihe ja ne ovat olleet haluttomia luovuttamaan unionille sosiaaliturvan alalla toimivaltaa. Haluttomuutta aiheuttaa pelko sosiaaliturvaetuksista jäsenvaltioille aiheutuvien kustannusten kasvusta.³⁸ Poliittisista syistä sosiaaliturvaa ei olekaan alkuaan lähdetty jäsenvaltioiden välillä harmonisoidaan. Jäsenvaltioiden välillä liikkuvien henkilöiden etuuksien säilymisen turvaamiseksi on valittu etuuksien yhteensovittaminen eli koordinointi. Asetuksen 883/2004 johdanto-osan kohdassa (4) todetaankin, että ”kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön ominaispiirteitä olisi kunnioitettava ja laadittava ainoastaan yhteensovitusjärjestelmä”. Jäsenvaltioilla on siis edelleen toimivalta päättää kansallisen sosiaaliturvajärjestelmänsä sisällöstä ja rahoitustavasta. Huomionarvoista sinällään on, ettei koordinoinnille eikä toisaalta harmonisoinnillekaan löydy määritelmää EU-lainsäädännöstä eikä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä³⁹.

Sosiaaliturvan koordinoinnin välineeksi valittiin SEUT 288 artiklan säädöstyypeistä asetus. Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettava. Sen suora sovellettavuus ulottuu jäsenvaltioiden oikeushenkilöihin ja viranomaisiin sekä jäsenvaltioiden luonnollisiin henkilöihin saakka.⁴⁰ Asetuksen 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 pääasiallinen toimivaltaperusta on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 42 artikla, nykyinen SEUT 48 artikla. Artikla 48 antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimivallan komission ehdotuksesta toteuttaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteet, jotka ovat nimenomaisesti työntekijöiden ja itsenäisten ammatin-

³⁸ Pennings 2010, s. 13.

³⁹ Pennings 2010, s. 6–7.

⁴⁰ Ojanen 2010, s. 41.

harjoittajien sekä heidän huollettaviensa vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi tarpeellisia. Turvattavana etuna artiklassa mainitaan eri maissa täyttyneiden kausien yhteen laskeminen ratkaistaessa henkilön oikeutta etuuteen tai sen määrään. Myös etuuksien maksaminen jäsenvaltioiden alueella asuville on turvattava eli etuuden maksamista ei ole sallittua rajoittaa ainoastaan etuuden myöntävän jäsenvaltion alueella asuviin. EU-tuomioistuin on tulkinnut SEUT 48 artiklaa niin, että neuvoston ja Euroopan parlamentin toimivalta ulottuu muihin-kin työntekijöiden liikkuvuutta turvaaviin toimenpiteisiin kuin artiklassa mainittuihin.⁴¹ Artiklassa mainittujen henkilöryhmien osalta tarvittavat toimenpiteet toteutetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen määräenemmistöpäätöksellä⁴².

Sosiaaliturvan koordinaation kokonaisuudistuksen yhteydessä laajennettiin koordinointi koskemaan kaikkia jäsenvaltioiden välillä liikkuvia eli myös ns. ei-aktiiveja henkilöitä. Tähän laajennukseen ei EY:n perustamissopimuksen 42 artiklan toimivalta riittänyt. Täydentäväksi toimivaltaperusteeksi valikoitui EY:n perustamissopimuksen artikla 308, nykyinen SEUT 352 artikla. Artikla antaa komissiolle mahdollisuuden tehdä neuvostolle perussopimuksissa määritellyllä politiikan alalla sellainen lainsäädäntöesitys, joka on tarpeen perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tällainen komission ehdotus vaatii neuvostolta yksimielisen hyväksynnän.

SEUT 45 artiklassa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa eli työntekijöiden kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty. Artiklan 45 säännökset koskevat vain jäsenvaltioiden kansalaisia, joten sosiaaliturvan koordinoinnin ulottaminen koskemaan jäsenvaltioiden välillä liikkuvia kolmannen valtion kansalaisia ei ollut mahdollista SEUT 48 artiklan toimivallan perusteella.⁴³ Sosiaaliturvan koordinoinnin ulottaminen kolmansien valtioiden kansalaisiin perustuu asetuksen 1231/2010 johdanto-osan mukaan SEUT 79 artiklaan⁴⁴. Artikla velvoittaa unionia kehittämään yhteinen maahanmuuttopolitiikka, jonka yhtenä tarkoituksena on varmistaa jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu.

⁴¹ Pennings 2010, s. 16. Ks. myös asia C-242/83, Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut v. Salvatore Patteri, 12.7.1984, Kok. 1984, VII/00645, kohta 8.

⁴² Penning 2010, s. 15.

⁴³ Pennings 2010, s. 16.

⁴⁴ SEUT 79 artikla 2 kohta b alakohta.

SEUT 48 artiklaan perustuvien lainsäädäntötoimien hyväksymiseen riittää nykyisin määräenemmistöpäätös. Muutos toteutettiin Lissabonin sopimuksella. Vastapainona määräenemmistöpäätösmenettelyn hyväksymiselle SEUT 48 artiklaan lisättiin ns. hätäjarrumeکانismi. Neuvoston jäsen voi ilmoittaa, että komission ehdottama säädös ”vaikuttaisi sen sosiaaliturvajärjestelmän tärkeisiin näkökohtiin, sen soveltamisala, kustannukset tai rahoitusrakenne mukaan luettuina, taikka vaikuttaisi järjestelmän rahoituksen tasapainoon” ja pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Tämä voi johtaa uuden ehdotuksen pyytämiseen komissiolta ja antaa jäsenvaltiolle lisää neuvotteluaikaa. Varsinaista veto-oikeutta jäsenvaltioille ei kuitenkaan komission artiklaan perustuvien lainsäädäntöehdotusten osalta ole.⁴⁵

2.1.2 Sosiaaliturvan alojen erilaiset koordinoitavat

Asetuksen 883/2004 III osasto jakautuu eri etuusryhmiä koskevia säännöksiä sisältäviin lukuihin. Sen ensimmäinen luku koskee sairausetuuksia sekä äitiys- ja vastaavia isyysetuuksia. Omat lukunsa on lisäksi työtapaturma- ja ammattitautietuuksille (luku 2), kuolemantapauksen vuoksi myönnettäville avustuksille (luku 3), työkyvyttömyysetuuksille (luku 4), vanhuus- ja perhe-eläkkeille (luku 5), työttömyysetuuksille (luku 6), varhaiseläke-etuuksille (luku 7), perhe-etuuksille (luku 8) ja erityisille maksuihin perustumattomille rahaetuuksille (luku 9).

Jaottelu eri etuusryhmiä koskeviin lukuihin seuraa asetuksen 883/2004 3 artiklan jaottelua asetuksen asiallisesta soveltamisalasta. Etuuksien koordinoitavat poikkeavat sosiaaliturvan alojen välillä ja III osaston jokainen luku sisältää juuri sen alan koordinoitavia säännökset. Sairausetuuksien koordinointi tapahtuu eri tavoin kuin esimerkiksi perhe-etuuksien tai eläkkeiden yhteensovittaminen. Asetuksessa 1408/71 erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevat säädökset oli sijoitettu I osaston yleisiin säännöksiin. Säännösten siirtäminen omaan yhdeksänteen lukuunsa selkeyttää sosiaaliturvan yhteensovittamista, koska maksuihin perustumattomilla erityisillä rahaetuuksilla on oma koordinaatiologiikkansa.

⁴⁵ Pennings 2010, s. 14.

2.1.3 Asetusten 883/2004 ja 987/2009 pitkäaikaishoitoa sääntelevät artiklat

Pitkäaikaishoitoetudet ovat EU-tuomioistuimen tulkinnan mukaan asetuksen 883/2004 mukaisia sairausetuuksia, joten niitä koskevat III osaston 1 luvun säännökset kokonaisuudessaan. Näin siitä huolimatta, että pitkäaikaishoito mainitaan nimenomaisesti vain sairausluvun 34 artiklassa. Muita asetuksen 883/2004 pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnin kannalta olennaisia artikloja ovat I osaston yleiset säännökset, II osaston sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä koskevat artiklat sekä III osaston 9 luku, joka koskee erityisiä maksuihin perustuvia rahaetuuksia. Myös V osaston erinäiset toimeenpanoon liittyvät säännökset, kuten määräykset jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä, etuuksien hakemisesta, henkilötietojen suojasta ja tietojen käsittelystä sekä VI osaston siirtymäsäännökset on huomioitava pitkäaikaishoitoetuuksia koordinoitaessa. Asetuksen 883/2004 sairausluvun säännöksiin perehdytään tarkemmin tutkimuksen luvussa 3.

Asetuksen 987/2009 III osaston 1 luvussa on sairausetuuksien täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä, joita sovelletaan myös pitkäaikaishoitoetuuksien osalta. Erityisesti pitkäaikaishoitoetuuksien toimeenpanoa sääntelevät artiklat 28 ja 31. Myös I osaston yleisiä säännöksiä ja V osaston siirtymäsäännöksiä sovelletaan pitkäaikaishoitoon. Sairausetuuksien ja siis myös pitkäaikaishoitoetuuksien kustannusten korvaamista koskevat artiklat ovat osastossa IV.

2.2 Koordinoinnin taustalla vaikuttavat periaatteet

2.2.1 Ihmis- ja perusoikeudet

EU-tuomioistuin totesi jo asiassa *C-29/69 Stauder*⁴⁶ perusoikeudet eurooppaoikeuden yleisiksi periaatteiksi, joiden noudattamista se myös valvoo. Välillisiä ilmauksia yhdenvertaisuudesta, kuten SEUT 18 artiklaa vastaava kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö, sisältyi jo vuoden 1957 Rooman sopimukseen (ETY 7 artikla).⁴⁷ EU-tuomioistuin viittasi ensimmäisen kerran Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1975 antamassaan ratkaisussa⁴⁸. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön tuomioistuin alkoi viitata

⁴⁶ Asia C-29/69, Erich Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt, 12.11.1969, Kok. 1969, kohta 7. Ks. myös Raitio 2013, s. 283–285, 345.

⁴⁷ Raitio 2013, s. 345.

⁴⁸ Asia C-36/75, Roland Rutili v. Ministre de l'Intérieur, 28.10.1975, Kok. 1975, kohta 32.

kuitenkin vasta 1990-luvun loppupuolen ratkaisuihin.⁴⁹ EU-tuomioistuin on vahvistanut perusoikeuksien sitovan jäsenvaltioita sekä niiden hallintoviranomaisia ja tuomioistuimia näiden soveltaessa EU-oikeutta⁵⁰.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio korostivat vuonna 1977 antamassaan julistuksessa olevan erityisen tärkeää suojella perusoikeuksia sellaisina kuin niistä säädetään jäsenvaltioiden valtiosäännöissä ja Euroopan yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi⁵¹. Ensimmäisen kerran perusoikeudet mainittiin perussopimuksen tasolla vuonna 1986 allekirjoitetussa Euroopan yhtenäisasiakirjassa⁵². Perus- ja ihmisoikeuksien suoja tehostui huomattavasti, kun Lissabonin sopimuksella Euroopan unionin perusoikeuskirjalle myönnettiin sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille⁵³. Vuonna 2000 poliittisella julistuksella hyväksytty perusoikeuskirja tuli näin osaksi EU:n primääri-oikeutta. EU:n perusoikeuskirjan 52(3) artiklan yhdenmukaisuusklausuulissa todetaan perusoikeuskirjan oikeuksien vastaavan merkitykseltään ja ulottuvuudeltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. EU-tuomioistuin onkin Lissabonin sopimuksen jälkeen antamissaan ratkaisuissa viitannut ensisijaisesti perusoikeuskirjaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sijasta.⁵⁴

Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnin kannalta ovat EU:n perusoikeuskirjan III osaston tasa-arvoa sekä IV osaston yhteisvastuuta koskevat artiklat huomionarvoisia. Tasa-arvoa turvaavat 20 artiklan säännös yhdenvertaisuudesta lain edessä sekä 21 artiklassa ilmaistu syrjintäkielto. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selityksissä viitataan SEUT 19 artiklaan, jossa unionille annetaan toimivalta erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyä toimenpiteitä syrjinnän torjumiseksi⁵⁵. Ikääntyvien henkilöiden oikeudet ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään turvataan perusoikeuskirjan 25 artiklassa ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskee 26 artikla. Yhteisvastuuta koskevan IV osaston alla on sosiaaliturvaa ja toimeentuloturvaa koskeva 34 artikla, jonka mukaan ”unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa (– –) hoidon tarpeen

⁴⁹ Ojanen 2010, s. 120.

⁵⁰ Ojanen 2010, s. 122.

⁵¹ EYVL, C 103, 27.4.1977, s. 1.

⁵² Ojanen 2010, s. 120.

⁵³ EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

⁵⁴ Raitio 2013, s. 351 – 352, 566.

⁵⁵ EUVL C 303, 14.12.2007, s. 24.

ja vanhuuden varalta”⁵⁶. Myös perusoikeuskirjan II osastoon sisältyvä 7 artiklan mukainen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen on huomioon otettava vapaus sosiaaliturvan ja pitkäaikaishoitoetuksien koordinoinnin näkökulmasta.⁵⁷

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutuksen korostuminen EU:n toiminnassa näkyy myös unionin perussopimuksissa. SEUT 151 artiklassa viitataan sosiaalipoliittisten tavoitteiden osalta Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan⁵⁸ ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaaliseen peruskirjaan, jossa mainitut oikeudet on nykyisin sisällytetty EU:n perusoikeuskirjaan. SEU 6 artiklaan kirjattiin Lissabonin sopimuksella unionin tavoite liittyä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen pöytäkirja N:o 14 mahdollistaa EU:n liittymisen sopimukseen. Liittyminen on kuitenkin monivaiheinen ja aikaa vievä prosessi, joka vaatii ensinnäkin jäsenvaltioiden yksimielisyyden neuvostossa. Toiseksi jokaisen jäsenvaltion on hyväksyttävä liittyminen oman valtiosääntönsä mukaisesti. Kolmanneksi kaikkien ihmisoikeussopimusten sopimusvaltioiden on vielä ratifioitava liittymissopimus.⁵⁹ Liittymisneuvottelut käynnistettiin vuonna 2010, mutta ne eivät ole vielä johtaneet tulokseen. Liittyminen tulee avaamaan yksityisille mahdollisuuden valittaa EU:n toimielinten päätöksistä ja toimenpiteistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen⁶⁰. Liittymisen myötä EU saattaa myös tulla kanssavastaavaksi jäsenvaltion rinnalla asiassa, jossa tarkastelun kohteena on EU-oikeuden yhteensopivuus suhteessa ihmisoikeussopimukseen⁶¹.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä hyväksyneet ja allekirjoittaneet myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen ja sen yksilövalitusta koskevan valinnaisen pöytäkirjan⁶². Kansainvälisesti yleissopimus tuli voimaan vuonna 2008, mutta sen ratifiointi on unionin sisällä ja myös Suomessa vielä kesken. Ratifiointin loppuunsaattaminen tarkoittaa, että yleissopimuksesta tulee osa EU-oikeutta, johon yksityiset kansalaiset voivat vedota EU:n toimielimissä. Oikeusvaikutus on siis vastaavanlainen kuin EU:n liittymisellä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.⁶³

⁵⁶ EUVL C 326, 26.10.2012, s. 399–402.

⁵⁷ Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan sosiaalisten oikeuksien merkityksestä ja tulkinnasta Nykänen 2013, s. 60–61.

⁵⁸ SopS 43–44/1991,

⁵⁹ Raitio 2013, s. 77, 349–350.

⁶⁰ Hallberg ym. 2011, s. 204–205.

⁶¹ Raitio 2013, s. 350.

⁶² EUVL 27.1.2010, L 23, s. 35.

⁶³ Ojanen & Scheinin 2011, s. 895; Rosas 2011, s. 204–205.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat viime vuosina korostuneet EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä EU:n neljän perusvapauden rinnalla⁶⁴. Niiden vaikutus on pääsääntöisesti samansuuntainen kuin EU:n perusvapauksien. Näin on esimerkiksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja syrjinnän kiellon osalta. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011⁶⁵ voidaan katsoa osoitukseksi siitä, ettei työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua vapaasti ole ainoastaan yksi EU:n perusvapauksista, vaan sitä voidaan pitää varsinaisena perusoikeutena.⁶⁶ Toisaalta EU:n perusvapauksien ja ihmis- ja perusoikeuksien tavoitteet voivat olla ristiriidassa keskenään, kuten tavaroiden vapaa liikkuvuus ja sanan- ja kokoontumisvapaus⁶⁷.

Huomionarvoista on, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännökset koskevat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia ja tuomioistuimia niiden soveltaessa EU-oikeutta, kuten esimerkiksi asetusta 883/2004⁶⁸. Jos kytköstä EU-oikeuteen ei ole eli tarkasteltavana on kansallisen säännöksen ihmis- ja perusoikeuksien mukaisuus, kuuluu mahdollinen perusoikeuden loukkauksen tutkiminen viime kädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle⁶⁹. Perusoikeuksien merkityksen korostumista EU:ssa osoittaa myös vuonna 2007 perustettu EU:n perusoikeusvirasto. Sen tehtävänä on antaa jäsenvaltioille asiantuntijaneuvontaa ja kerätä tietoa perusoikeuksien tasosta jäsenvaltioissa. Sen toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu ratkaista perusoikeuksien mahdollisia loukkauksia koskevia kanteita.⁷⁰

2.2.2 Sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvät periaatteet

Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen tulkinnessa vaikuttaa vahvasti unionin sisämarkkinaperiaate sekä EU:n neljästä perusvapaudesta erityisesti työvoiman vapaa liikkuvuus. Sosiaalipolitiikka on muodostunut tärkeäksi osaksi sisämarkkinoiden toimintaa ja sillä on kiinteä yhteys unionin muihin politiikan aloihin, kuten talous- ja työmarkkinapolitiik-

⁶⁴ Raitio 2013, s. 285.

⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella (kodi-fikaatio) 5.4.2011, (EU) N:o 492/2011, EUVL L 141, 27.5.2011, s. 1–12.

⁶⁶ Raitio 2013, s. 550.

⁶⁷ Ojanen 2010, s. 127–131; Raitio 2013, s. 523–529. Ks. myös asia C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich, 12.6.2003, Kok 2003, I-05659.

⁶⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirja 51(1) artikla, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 406. Ks. perusoikeuskirjan sitovuudesta kansallisella tasolla myös Raitio 2013, s. 361–364.

⁶⁹ Hallberg ym. 2011, s. 209.

⁷⁰ Hallberg ym. 2011, s. 892.

kaan.⁷¹ Sosiaalipolitiikka on Lissabonin sopimuksessa nostettu läpäisyperiaatteen asemaan eli se tulee ottaa huomioon kaikissa unionin politiikoissa⁷². SEUT 9 artiklan mukaan unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen liittyvät vaatimukset. Henkilöiden vapaa liikkuvuus ja sosiaalisen edistyksen tavoittelu taataan myös SEU 3 artiklassa. Vapaan liikkuvuuden perusvapaus on saanut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sosiaalisia perusoikeuksia turvaavaa merkitystä huomattavasti enemmän kuin perusoikeuskirjaan, kansainvälisiin sopimuksiin sekä kansalliseen valtiosääntöoikeuteen kirjatut perusoikeudet⁷³. Tämä painotus on nähtävissä myös pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoitua koskevassa oikeuskäytännössä.

SEUT 48 artiklan merkitys ei ole jäänyt pelkästään tekniseksi sosiaaliturvan koordinaation mahdollistavaksi säännökseksi. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut sen nimenomaisesti velvoittavan EU:n lainsäädäntöelimiä aktiivisiin toimenpiteisiin työvoiman vapaan liikkuvuuden edistämiseksi.⁷⁴ Jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö ei saa olla työvoiman liikkuvuuden esteenä. EU-tuomioistuin myös tulkitsee sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen säännöksiä tavalla, joka on omiaan edistämään työvoiman vapaata liikkuvuutta.⁷⁵ EU-tuomioistuin on perusteluissaan vedonnut suoraan EY 48 ja 51 artiklaan⁷⁶, jos sen mielestä neuvosto ei ole täyttänyt velvoitettaan ryhtyä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta turvaavaan toimenpiteeseen. Asiassa *C-443/93 Vougioukas*⁷⁷ se katsoi, että toisessa jäsenvaltiossa julkisessa virassa täyttyneet työskentelykaudet on eläkettä myönnettäessä huomioitava, vaikka työskentely tapahtui aikana, jolloin virkamiehiä koskevat järjestelmät eivät vielä kuuluneet asetuksen 1408/71 henkilöpiiriin.

Työvoiman vapaan liikkuvuuden ja syrjimättömyyden kannalta merkityksellinen on myös SEUT 46 artikla, joka on asetuksen 492/2011 lainsäädännöllinen perusta. Asetuksella 492/2011 kodifioitiin asetus 1612/68⁷⁸. Asetus 492/2001 ja sen yhdenvertaisuutta koskeva

⁷¹ Kattelus ym. 2013, s. 7–9.

⁷² Kattelus ym. 2013, s. 44.

⁷³ Sakslin 2009, s. 368.

⁷⁴ Pennings 2010, s. 15–16.

⁷⁵ Pennings 2010, s. 17–18.

⁷⁶ Nyk. SEUT 45 ja 48 artikla.

⁷⁷ Asia C-443/93 Ioannis Vougioukas v. Idryma Koinonikon Asfalisseon (IKA), 22.11.1995, Kok. 1995, I-04033, s. 4052–4068.

⁷⁸ Neuvoston asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968, (ETY) N:o 1612/68, EYVL L 257/2, 19.10.1968, s. 33–43.

artikla 7 tulee sovellettavaksi tilanteissa, joihin asetus 883/2004 eikä siis myös sen syrjimättömyyttä koskeva 4 artikla sovellu. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa henkilö ei kuulu asetuksen 883/2004 henkilölliseen soveltamisalaan tai etuus ei kuulu asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan.⁷⁹

Maastrichtin sopimuksen ja Euroopan unionin myötä on liikkuvan työvoiman sijasta ryhdytty enenevässä määrin käyttämään käsitteitä EU-kansalainen ja henkilö, kun viitataan jäsenvaltioiden välillä liikkuviin henkilöihin.⁸⁰ SEUT 18 artikla kieltääkin kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän perussopimusten soveltamisalalla, siis myös muiden kuin työntekijöiden osalta. Syrjimättömyysperiaate on sisällöllisesti hyvin lähellä kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatetta, joka on kirjattu SEU 9 artiklaan⁸¹. Edelleen SEUT 21 artikla takaa jokaiselle unionin kansalaiselle oikeuden vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksista tai niiden soveltamissäännöksistä muuta johdu. EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella sääntelee myös direktiivi 2004/38/EY⁸².

Asetuksen 883/2004 4 artiklan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö pitää sisällään sekä suoran että välillisen syrjinnän. Suora syrjintä on mahdollista ainoastaan SEUT 45 artiklassa erikseen mainituista syistä, joita ovat yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden varmistaminen. Syrjintä on välillistä, jos jäsenvaltion kansallisista säännöksistä johtuen sen omat kansalaiset täyttävät helpommin edellytykset etuuden saamiselle kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaiset. Sellaiset kansalliset säännökset ja käytännöt, jotka asettavat oman valtion ja muiden jäsenvaltioiden kansalaiset eriarvoiseen asemaan etuuksien myöntämisedellytysten täyttymisen osalta, ovat sallittuja ainoastaan, jos objektiivisesti tarkastellen ne voidaan katsoa sopiviksi, tarpeellisiksi ja oikeasuhtaisiksi niillä saavutettavaan tavoitteeseen nähden.⁸³ Käytännössä EU-tuomioistuimien on suhtautunut lähtökohtaisesti epäilevämmiin asumisperusteiseen järjestelmään sisältyvien ehtojen syrjivyyteen kuin vakuutusperusteisten järjestelmien ehtojen syrjivyyteen⁸⁴.

⁷⁹ Pennings 2010, s. 111–112.

⁸⁰ Raitio 2013, s. 3.

⁸¹ Ks. Raitio 2013, s. 289.

⁸² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta, 29.4.2004, EUVL N:o L 229, 29.6.2004.

⁸³ Pennings 2010, s. 113–114; Sakslin 2009, s. 367–368.

⁸⁴ Sakslin 2009, s. 375–376.

Välillistä syrjintää on myös, jos etuuden myöntämisen edellytykseksi asetetaan vaatimus kyseissä jäsenvaltiossa asumisesta. Asetuksen 883/2004 7 artiklassa säädetään, että rahaetuuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäväksi sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai hänen perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee. Artikla 7 ei mahdollista välillistä syrjintää edes objektiivisin syin perusteltuna ja se on ensisijainen 4 artiklaan verrattuna. Artiklaan 7 sisältyy kuitenkin mahdollisuus poiketa pääsäännöstä säätämällä siitä asetuksessa 883/2004. Näin onkin toimittu maksuihin perustumattomien erityisten rahaetuuksien osalta, joiden maksaminen on sallittua rajoittaa vain jäsenvaltiossa asuviin. Syrjimättömyyden periaatteeseen liittyy myös asetuksen 883/2004 5 artiklassa säädetty toisen jäsenvaltion alueella saatujen etuuksien ja tulojen sekä tosiseikkojen ja tapahtumien rinnastaminen. Myös toisen jäsenvaltion kausien hyväksi lukeminen toteuttaa syrjinnän kiellon periaatetta.⁸⁵

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on muodostunut etusijajärjestys työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan ja unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 21 artiklan välille⁸⁶. Jos SEUT 45 artikla soveltuu tapaukseen, ei SEUT 21 artikla voi tulla samanaikaisesti sovellettavaksi. Lopputulos voi olla erilainen riippuen siitä, kumpaa artikloista sovelletaan.⁸⁷ Tämä etusijajärjestys ilmenee myös EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoon liittyvissä ratkaisuissa, joita käsitellään myöhemmissä luvuissa. SEUT 21 artiklan soveltamisesta on viime vuosilta runsaasti EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.⁸⁸

2.3 EU-tuomioistuin

2.3.1 EU-tuomioistuimen rooli sosiaaliturvan koordinoinnissa

Kansalliset tuomioistuimet toimivat yhteistyössä unionin tuomioistuimen kanssa, mikä varmistaa EU-lainsäädännön soveltamisen mahdollisimman tehokkaasti ja yhdenmukaisesti.

⁸⁵ Pennings 2010, s. 116–117.

⁸⁶ Ks Asia C-287/05, D. P. W. Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 11.9.2007, Kok. 2007 I-06909 ja asia C-3/08, Ketty Leyman v. Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), 1.10.2009, Kok. 2009 I-09085.

⁸⁷ Pennings 2010, s. 136–140.

⁸⁸ Raitio 2013, s. 544–545, 559–563.

ti koko unionin alueella⁸⁹. Yhteistyö on ilmentymänä vilpittömän yhteistyön periaatteesta, joka on todettu SEU 4 artiklassa⁹⁰. Kansallinen tuomioistuin voi pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua EU:n primääri- tai sekundäärioikeuteen kuuluvan säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta. Toisaalta se on myös pakotettu ennakkoratkaisun pyytämiseen, jos kansallisen tuomioistuimen ratkaisusta ei ole valitusmahdollisuutta ylempään oikeusasteeseen ja EU-oikeuden tulkinnalla on merkitystä ratkaistavassa asiassa. Kansallinen tuomioistuin on myös lopullisessa ratkaisussaan sidottu EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuun.⁹¹ Se perustaa oman ratkaisunsa kansalliseen lainsäädäntöön, mutta sen on tehtävä tulkintansa EU-oikeuden näkökulmasta ennakkoratkaisu huomioden⁹². EU-tuomioistuimella ei taas ole toimivaltaa lausua kansallisen lainsäädännön pätevyydestä. Käytännössä jäsenvaltiot ovat kuitenkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta muuttaneet lainsäädäntöään poistaakseen ristiriidan kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden välillä.⁹³

EU-tuomioistuimen ratkaisun relevantit osat sitovat myös muita samaa ongelmaa käsitteleviä kansallisia tuomioistuimia. Milloin ratkaisun relevantit osat täyttyvät, on ratkaistava tapauskohtaisesti.⁹⁴ Tämän yleisen sitovuuden vuoksi EU-tuomioistuimen ratkaisuja voidaan pitää yleisenä oikeuslähteenä⁹⁵. Jäsenvaltioiden intressit on turvattu Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä mahdollistamalla niiden väliintulo EU-tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa. Väliintulo-oikeus on myös unionin toimielimillä.⁹⁶ Sosiaaliturvan koordinoitua koskevilla EU-tuomioistuimen ratkaisuilla on usein huomattavaa merkitystä myös muiden jäsenvaltioiden kuin asianosaisten osalta ja jäsenvaltiot ovatkin aktiivisesti käyttäneet väliintulo-oikeuttaan.

Oikeuslähteen aseman antaminen EU-tuomioistuimen ratkaisulle on tapaoikeudellisen oikeusjärjestelmän ominaispiirre ja vieras näkökulma jäsenvaltioille, joissa on mannereurooppalainen oikeusjärjestys. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä painottuvat

⁸⁹ Raitio 2013, s. 196.

⁹⁰ Raitio 2013, s. 240.

⁹¹ Raitio 2013, s. 200.

⁹² Raitio 2013, s. 267.

⁹³ Raitio 2013, s. 251.

⁹⁴ Raitio 2013, s. 200.

⁹⁵ Raitio 2013, s. 218–219.

⁹⁶ SEU:n ja SEUT:n konsolidoitu toisinto, Pöytäkirja (N:o 3) Euroopan Unionin tuomioistuimen perussäännöstä, artikla 40, s. 219.

vahvasti poliittiset päämäärät oikeudellisten näkökohtien rinnalla.⁹⁷ Näiden kahden oikeuskulttuurin yhdistäminen on haasteellista EU-oikeutta toimeenpaneville jäsenvaltioiden kansallisille viranomaisille ja tuomioistuimille, koska EU-oikeus saattaa syrjäyttää kansallisen lain hyvin yllättävissäkin tilanteissa. Thomas Wilhelmsson on nimennyt ilmiön kuvaavasti vieteriukkoteoriaksi⁹⁸. Vieteriukoiksi hän nimeää EU:n neljä perusvapautta sekä niihin liittyvinä mm. yleisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltävän SEUT 18 artiklan sekä kansalaisuuteen perustuvan työntekijöiden syrjinnän kieltävän SEUT 45 artiklan⁹⁹.

2.3.2 Tuomioistuimen tulkintaperiaatteista

Asetukset 883/2004 ja 987/2009 ovat jäsenvaltioiden välisen pitkällisen poliittisen keskustelun tuloksena syntyneitä kompromisseja. Tältä pohjalta luotu lainsäädäntö on omiaan aikaansaamaan tilanteita, jotka vaativat EU-tuomioistuimen tulkintaa. Huomattava osa EU-tuomioistuimen ratkaisuista koskeekin sosiaaliturvan koordinoointia.¹⁰⁰

EU-tuomioistuin linjasi asiassa *C-283/81 CILFIT*, että

”jokainen yhteisön oikeuden säännös tai määräys on sijoitettava asiayhteyteensä ja sitä on tulkittava siten, että huomioon otetaan yhteisön oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana”¹⁰¹.

Tämä tuomioistuimen linjaus on pidettävä mielessä myös tarkasteltaessa tuomioistuimen pitkäaikaishoidon koordinoointia koskevaa oikeuskäytäntöä. EU-lainsäädännön muutosten vuoksi voi uuden ennakkoratkaisun pyytäminen tulla aiheelliseksi myös silloin, kun EU-tuomioistuin on jo antanut ennakkoratkaisun vastaavanlaisessa tapauksessa.

⁹⁷ Wilhelmsson 1997, s. 369–370.

⁹⁸ Wilhelmsson 1997, s. 357–374.

⁹⁹ Wilhelmsson 1997, s. 360–361.

¹⁰⁰ EU-tuomioistuin on tehnyt yli 500 sosiaaliturvan koordinoointia koskevaa päätöstä. Ks. Kattelus ym. 2013, s. 16.

¹⁰¹ Asia C- 283/81 Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA v.Ministero della sanità, 6.10.1982, Kok. 1982, kohta 20. Ks. myös Raitio 2013, s. 2.

EU-tuomioistuimen tulkinta on teleologista eli päämäärähakuista. Tuomioistuin on ratkaisuissaan korostanut EU:n tavoiteperiaatteita ja sisämarkkinoiden neljää perusvapautta.¹⁰² Se on usein käyttänyt ns. tahtoargumentointia eli tulkinnut EU-oikeuden normia lainsäätäjän löydettävissä olevan tahdon mukaisesti. Koska EU-säädösten esitöitä ei ole juurikaan saatavissa, on lainsäätäjän tahdon selvittäminen kohtalaisen hankalaa.¹⁰³ EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuissaan käyttämät integraation tavoitteisiin sekä periaatteisiin liittyvät argumentit voidaan kuitenkin pääsääntöisesti johtaa jostakin perussopimuksen artiklasta¹⁰⁴. Perussopimusten välittömän oikeusvaikutuksen edellytykseksi on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunut, että artikla on riittävän selkeä ja yksiselitteinen eikä se jätä jäsenvaltioille eikä unionin toimielimille harkintavaltaa. Artiklan toteutuminen ei saa myöskään olla riippuvainen hallinnollisista tai lainsäädännöllisistä jatko-toimenpiteistä.¹⁰⁵

¹⁰² Raitio 2013, s. 215.

¹⁰³ Raitio 2013, s. 216, 220.

¹⁰⁴ Raitio 2013, s. 225.

¹⁰⁵ Ojanen 2010, s. 48–51; Raitio 2013, s. 259–260.

3 SAIRAUSETUUKSET OSANA KOORDINOITAVAA SOSIAALITURVAA

3.1 EU-tuomioistuimen tulkinta hoidon tarpeen riskiä kattavasta etuudesta

Pitkäaikaishoitoa ei mainita sosiaaliturvan koordinoinnin soveltamisalaan kuuluvana riskinä asetuksen 883/2004 3 artiklassa eikä sitä sisältynyt myöskään asetuksen 1408/71 4 artiklan luetteloon. EU-tuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään katsonut pitkäaikaishoitoetuudet koordinoitavan sosiaaliturvan piiriin kuuluviksi. Kehityskulku lähti liikkeelle tapauksesta *C-160/96 Molenaar*¹⁰⁶, joka koski Saksan hoitovakuutuksen mukaisia etuuksia. Etuuksien saamisen edellytyksenä oli Saksan lainsäädännön mukaan maassa asuminen¹⁰⁷. Pariskunta Molenaar työskenteli Saksassa, mutta asui Ranskassa. Saksan laitos ilmoitti, että heillä ei ole oikeutta etuuksiin niin kauan kuin he asuvat Saksan ulkopuolella. Pariskunta Molenaar taas katsoi, ettei heillä näin ollen ollut myöskään velvollisuutta suorittaa hoitovakuutusmaksuja Saksaan.¹⁰⁸ Saksa pyysi EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, voidaanko toisessa jäsenvaltiossa asuva velvoittaa maksamaan vakuutusmaksuja työskentelyvaltioon, vaikka työskentelyvaltion lainsäädännön mukaan etuuksia ei makseta työskentelyvaltion ulkopuolella asuvalle.¹⁰⁹

Saksan hoitovakuutuksesta myönnetään korvauksia kustannuksista, jotka aiheutuvat ”henkilöiden hoidon tarpeesta eli heidän tarpeestaan turvautua pysyvästi muiden henkilöiden apuun suoriutuakseen jokapäiväisistä toiminnoista”¹¹⁰. EU-tuomioistuimen ratkaisussa on avattu hoitovakuutuksesta korvattavia erityyppisiä kustannuseriä, jotka ovat ryhmiteltävissä seuraavasti:

- 1) kokonaan tai osittain vakuutetun hoidon tarpeesta aiheutuvat tietyt kulut, kuten kotona, erikoissairaaloissa tai -laitoksissa annetusta hoidosta aiheutuneet kulut, vakuutetulle välttämättömien varusteiden hankintakulut ja vakuutetun asunnon kunnostamiskulut;
- 2) kuukausittainen taloudellinen tuki, jonka avulla vakuutettu voi vapaasti valita hoitomuodon ja esimerkiksi maksaa tavalla tai toisella palkkaa häntä avustaville henkilöille sekä

¹⁰⁶ Ks. Pennings 2010, s. 151–152.

¹⁰⁷ Asia C-160/96, Molenaar, kohta 8.

¹⁰⁸ Asia C-160/96, Molenaar, kohdat 2 ja 11.

¹⁰⁹ Asia C-160/96, Molenaar, kohta 13.

¹¹⁰ Asia C-160/96, Molenaar, kohta 3.

- 3) hoidon tarpeessa olevia avustavien kolmansien henkilöiden vakuutusmaksut tapaturman, vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta.¹¹¹

Osallisten välillä ei vallinnut erimielisyyttä siitä, ettei Saksan lainsäädännön mukainen hoitovakuutus olisi asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvaa sosiaaliturvaa¹¹². Asianosaiset esittivät sen sijaan erilaisia näkemyksiä siitä, tulisiko hoitovakuutuksen etuudet katsoa asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan mukaisiksi sairaus-, työkyvyttömyys- vai vanhuusetuuksiksi. Komission näkemyksen mukaan etuuksissa oli yhtäläisyyksiä kaikkiin näihin sosiaaliturvan aloihin.¹¹³ Tuomioistuimen oli ratkaistava, mihin sosiaaliturvan alaan hoitovakuutuksen etuudet kuuluivat, koska sen mukaan määräytyisi niiden koordinoititapa. EU-tuomioistuin totesi, että tämän tyyppiset etuudet käsitellään hallinnollisesti sairausetuuksien kanssa. Ne täydentävät sairausetuuksia parantaen tällä tavoin hoidon tarpeessa olevien henkilöiden terveydentilaa ja elämän laatua. Tuomioistuimen mukaan hoitovakuutuksen etuudet olikin katsottava asetuksen 1408/71 mukaisiksi sairausetuuksiksi, jolloin niiden koordinointi tapahtuu sairausetuuksia koskevan luvun säännösten mukaisesti.¹¹⁴

EU-tuomioistuimen oli vielä ratkaistava, oliko hoitovakuutuksesta maksettavia etuuksia pidettävä sairauteen perustuvina luontois- vai rahaetuuksina. Tuomioistuin katsoi edellä Saksan hoitovakuutuksesta korvattavia kustannuksia koskevan ryhmittelyn 1) kohdan mukaiset etuudet selkeästi luontoisetuuksiksi. Tuomioistuin oli asiassa *C-61/65 Vaassen-Göbbels*¹¹⁵ linjannut, että luontoisetuuden käsite pitää sisällään etuudet, jotka niistä vastuussa oleva laitos suorittaa vastaamalla itse kustannuksista tai korvaamalla ne.¹¹⁶ Hoitoavustuksen eli 2) kohdan mukaisen etuuden osalta tuomioistuin laajensi asiassa *C-61/65* linjaamansa vakiintuneeksi muodostunutta rahaetuuden määritelmää. Sen mukaan rahaetuudet oli pääasiallisesti tarkoitettu korvaamaan sairaan työntekijän palkan menetystä. Tuomioistuin totesi Saksan hoitoavustuksella olevan ominaisuuksia, jotka erottavat sen sairausvakuutukseen perustuvista luontoisetuuksista¹¹⁷. Tällaisina erityispiirteinä se mainitsi, että

¹¹¹ Asia C-160/96, Molenaar, kohta 23.

¹¹² Asia C-160/96, Molenaar, kohta 16.

¹¹³ Asia C-160/96, Molenaar, kohdat 17 ja 18.

¹¹⁴ Asia C-160/96, Molenaar, kohdat 24–26.

¹¹⁵ Asia C-61/65 G. Vaassen-Göbbels v. Beambtemfonds voor het Mijnbedrijf, 30.6.1966, Kok 1966, s 272–273.

¹¹⁶ Asia C-160/96, Molenaar, kohdat 31 ja 32.

¹¹⁷ Asia C-160/96 Molenaar, kohta 33.

- 1) avustus maksetaan säännöllisin väliajoin eikä se edellytä hoitokulujen maksamista etukäteen eikä tositteiden esittämistä niistä,
- 2) avustuksen määrä on kiinteä eikä riippuvainen kulujen määrästä sekä
- 3) etuudensaaja voi melko vapaasti käyttää hänelle myönnettyt rahasummat esimerkiksi palkitakseen häntä vapaaehtoisesti auttavaa perheenjäsentä tai läheistä.¹¹⁸

Näiden ominaisuuksien perusteella tuomioistuin katsoi, että kustannuserittelyn 2) kohdan mukainen hoitoavustus on

”rahallinen tuki, jonka avulla voidaan parantaa kokonaisvaltaisesti hoidon tarpeessa olevien henkilöiden elintaso siten, että heidän terveydentilastaan aiheutuneet ylimääräiset kustannukset korvataan”¹¹⁹.

Tämänkaltainen etuus on katsottava sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen mukaiseksi rahana maksettavaksi sairausetuudeksi eikä sen saamisen edellytyksenä voi olla asuminen vakuutusvaltiossa¹²⁰. *Molenaar*-tuomiossa tuomioistuin otti siis lähinnä kantaa hoitovakuutuksesta maksettavia etuuksia kuvaavan ryhmittelyn 2) kohdan mukaisiin etuuksiin. Se ei ratkaisussaan nimenomaisesti maininnut, tuliko myös 3) kohdan mukaiset etuudet eli avustavan henkilön tapaturma-, vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusmaksut katsoa asetuksen 1408/71 mukaisiksi sairauden perusteella maksettaviksi rahaetuuksiksi. Tähän EU-tuomioistuin otti kantaa myöhemmin käsiteltävässä tapauksessa *C-502/01 ja C-31/02 Gaumain-Cerri ja Barth*¹²¹.

Saksalaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen koskien vakuutusmaksujen maksuvelvollisuutta tuomioistuin vastasi, ettei ole perussopimusten syrjinnän kieltoa koskevien artiklojen vastaista, että jäsenvaltio velvoittaa alueellaan työskentelevät, mutta toisessa jäsenvaltiossa asuvat henkilöt, suorittamaan maksuja hoitovakuutusjärjestelmän kattamiseksi. Sen sijaan asetuksen 1408/71 sairausetuusluvun rahaetuuksien maksua koskevat artiklat ovat esteenä sille, että vakuutetulta voitaisiin vaatia asumista vakuutuspaikan jäsenvaltiossa edellytyksenä rahaetuuden maksamiselle.¹²²

¹¹⁸ Asia C-160/96 Molenaar, kohta 34.

¹¹⁹ Asia C-160/96 Molenaar, kohta 35.

¹²⁰ Asia C-160/96 Molenaar, kohdat 36 ja 44.

¹²¹ Asia C-502/01 ja C-31/02 Silke Gaumain-Cerri v. Kaufmännische Krankenkasse ja Maria Barth v. Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz. Kok. 2004, I-06483.

¹²² Asia C-160/96 Molenaar, kohta 44.

3.2 Sairausetuuksien koordinoitisaännökset

3.2.1 Sairausetuuden tyypin ja etuudensaajan aseman vaikutus koordinointiin

Tulkitsemalla pitkäaikaishoitoetuudet sairausetuuksiksi EU-tuomioistuin samalla linjasi niiden koordinoinnin tapahtuvaksi asetuksen 883/2004 sairausetuksia koskevan luvun mukaisesti. Luvun säännökset ovat luonteeltaan lainvalintamääräyksiä¹²³ ja luvussa on säädetty erilaiset koordinoitavat luontoisetuuksina myönnettäville sairausetuksille sekä sairauden perusteella myönnettäville rahaetuksille.

Edellä johdantoluvussa todettiin, että sairausetuusluvun mukainen luontoisetuus määritellään asetuksen 883/2004 1 artiklassa. Sen sijaan asetuksessa ei määritellä rahaetuutta eikä myöskään sairauden perusteella maksettavaa rahaetuutta¹²⁴. Sairausetuksien jako luontoisetuuksiin ja rahaetuksiin on merkittävä, koska ainoastaan rahaetuudet ovat maasta vieävissä eli eksportoitavissa. Toimivaltaisen valtion on myönnettävä rahaetuudet toisessa jäsenvaltiossa asuvalle. Jäsenvaltioilla on luonnollisesti pyrkimys rajoittaa sairausetuksista syntyviä kustannuksiaan. Tästä syystä ne ovat taipuvaisia tulkitsemaan järjestelmänsä mukaisia sairausetuksia nimenomaisesti luontoisetuuksiksi, mikä oli tilanne myös *Molenaar*-tapauksessa.¹²⁵ Samantyyppinen etuus tulkitaan jossain jäsenvaltiossa luontoisetuudeksi ja jossain toisessa jäsenvaltiossa taas rahaetuudeksi, mikä hankaloittaa etuuksien yhteensovittamista. Viime kädessä tulkinta sairausetuuden luonteesta on kuitenkin EU-tuomioistuimella.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevä hallintotoimikunta antoi lokakuussa 2009 päätöksen asetuksen 883/2004 1 artiklassa määriteltyjen luontoisetuuksien tulkinnasta¹²⁶. Päätöksessä todetaan ensinnäkin, että luontoisetuuden käsite olisi määriteltävä täsmällisesti kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Edelleen hallintotoimikunta totesi päätöksessään, että käsitteen on katettava EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti

¹²³ Ks. Sakslin ym. 1998, s. 123. Kommentaari on EU-asetuksesta 1408/71, mutta sama pätee myös EU-asetuksen 883/2004 osalta.

¹²⁴ Ks. luontoisetuuden ja rahaetuuden tyypillisistä piirteistä Sakslin ym. 1998, s. 126–127.

¹²⁵ Pennings 2010, s. 149.

¹²⁶ Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 17 artiklan, 19 artiklan, 20 artiklan, 22 artiklan, 24 artiklan 1 kohdan, 25 artiklan, 26 artiklan, 27 artiklan 1, 3, 4 ja 5 kohdan, 28 artiklan, 34 artiklan ja 36 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisten sairauten ja äitiyteen liittyvien, asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan va alakohdassa määriteltyjen ”luontoisetuuksien” käsitteen tulkinnasta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 62, 63 ja 64 artiklan mukaan korvattavien määrien laskemisesta annettu päätös No:o S5, 2.10.2009, EUVL C 106, 24.4.2010, s. 54–55.

hoidon tarpeessa oleville henkilöille annettavat luontoisetuudet. Se siis laajensi luontoisetuuden määritelmää kattamaan myös sellaiset etuudet,

”joiden perusteella korvataan kokonaan tai osittain vakuutetun hoidon tarpeesta aiheutuvat ja suoranaisesti hänen hyväkseen koituvat tietyt kulut, kuten kotona tai erikoislaitoksissa annetusta hoidosta (sairaanhoido tai kotiapu) aiheutuneet kulut, välineiden hankintakulut ja asunnon kunnostamiskulut”¹²⁷.

Tämänkaltaisten etuuksien tarkoitus on täydentää sairausvakuutukseen perustuvia luontoisetuuksia tavoitteena hoidon tarpeessa olevan terveydentilan ja elämänlaadun parantaminen. Päätöksen mukaan merkitystä ei ole sillä, perustuvatko luontoisetuudet hoitovakuutukseen vai eivät. Tällaiset kustannukset ovat laskutettavissa samalla tavoin kuin muutkin sairauteen ja äitiyteen liittyvät luontoisetuudet.¹²⁸ Hallintotoimikunnan päätöksillä ei ole EU-tuomioistuimessa katsottu olevan viranomaisia ja tuomioistuinta sitovaa vaikutusta, mutta ne ohjaavat vahvasti jäsenvaltioiden tulkintaa¹²⁹. Sairauden perusteella maksettavasta rahaetuudesta ei ole vastaavanlaista käsitettä avaavaa hallintotoimikunnan päätöstä.

EU-tuomioistuin on tarkentanut ratkaisussaan *C-466/04 Acereda Herrera*¹³⁰ linjaustaan luontoisetuuden ja rahaetuuden välillä. Tuomioistuin linjasi toiseen jäsenvaltioon toimivaltaisen valtion luvalla tapahtuneen hoitoon hakeutumisen yhteydessä vakuutetulle ja häntä saattaneelle perheenjäsenelle syntyneet matka-, oleskelu- ja ateriakulut luontoisetuuksiksi. Se rajasi nämä jo suoritettut liitännäiset kulut *Molenaar*-tuomiossaan linjaamansa rahaetuuskäsitteen ulkopuolelle. Kysymys ei ollut säännöllisin väliajoin maksettavista etuuksista, joiden tarkoitus on parantaa sairastuneen ja hänen perheenjäsentensä elintasoja kokonaisvaltaisesti.¹³¹

Luontoisetuuksia ovat myös ns. merkittävät luontoisetuudet, joita koskevasta toimivallan jaosta säädetään asetuksen 883/2004 33 artiklassa. Merkittäviä luontoisetuuksia ovat mm. proteesit ja merkittävät apuvälineet. Jos oikeus tällaiseen merkittävään apuvälineeseen on tunnustettu jäsenvaltiossa ja henkilö muuttaa toiseen jäsenvaltioon, saa hän nämä etuudet oikeuden myöntäneen valtion kustannuksella, vaikka hän olisi oikeuden myöntämisen jäl-

¹²⁷ Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan päätös 2.10.2009, EUVL PÄÄTÖS N:o S5, 24.4.2010, s. 54.

¹²⁸ Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan päätös 2.10.2009, EUVL PÄÄTÖS N:o S5, 24.4.2010, s. 54

¹²⁹ Sakslin ym. 1998, s. 345. Ks. myös STM 2014:26, s. 49.

¹³⁰ Asia C-466/04, Manuel Acereda Herrera v. Servicio Cántabro de Salud, 15.6.2006, Kok 2006, I-05341.

¹³¹ Asia C-466/04 Acereda Herrera, kohdat 33 ja 35.

keen tullut vakuutetuksi toisessa jäsenvaltiossa. Suomessa oikeus apuvälineeseen voi perustua useampaan lakiin, joiden toimeenpano kuuluu eri tahoille¹³². Kun tarve apuvälineeseen on pitkäaikainen, olisi etuus hyvinkin katsottavissa pitkäaikaishoitona myönnettäväksi luontoisetuudeksi. Apuvälinekustannukset ovat verrattavissa Saksan hoitovakuutuksesta korvattaviin vakuutetulle välttämättömien varusteiden hankintakuluihin.

Etuuden luokittelun lisäksi sairausetuuksien koordinoinnissa vaikuttava tekijä on etuuden saajan asema. Sen nojalla määräytyy sairausetuuksien osalta toimivaltainen valtio. Sairausluvun säännökset on ryhmitelty etuuden saajan aseman mukaisesti. Luvun ensimmäinen jakso sisältää vakuutettua ja hänen perheenjäseniään koskevat säännökset. Jaksoon on sisällytetty myös eläkkeenhakijoiden oikeutta luontoiseluihin koskeva artikla. Jaksosta kaksi löytyy eläkkeensaajia ja heidän perheenjäseniään koskevat artiklat. Kolmas jakso pitää sisällään kaikkia edellä mainittuja ryhmiä koskevia yhteisiä säännöksiä.

3.2.2 Vakuutettua koskevat sairausluvun säännökset

Asetuksen 883/2004 1 artiklan c kohdan mukaan vakuutetulla tarkoitetaan sairausluvun säännöksiä sovellettaessa henkilöä, joka täyttää II osaston nojalla toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset oikeuden saamiseksi etuuksiin. Vakuutetun toimivaltainen valtio määräytyy siis sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien asetuksen 883/2004 11–16 artiklojen mukaisesti. Pääsääntöisesti vakuutetun toimivaltainen valtio määräytyy taloudellisen toiminnan eli palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen perusteella.

Vakuutetulla on asetuksen 883/2004 17 artiklan mukaan oikeus luontoiseluihin asuinvaltiossaan toimivaltaisen valtion kustannuksella. Asetuksen 987/2009 24 artiklan mukaan luontoiseluihin saamisen edellytyksenä on, että toimivaltainen valtio on myöntänyt sitä varten todistuksen, jonka vakuutettu on rekisteröinyt asuinpaikkansa laitoksessa. Vakuutetun oikeus luontoiseluihin on itsenäinen, kun taas perheenjäsenellä on vakuutetusta johdettu oikeus. Vakuutetun asuinpaikan laitos myöntää luontoisetuudet oman lainsäädäntönsä mukaisesti ja laskuttaa niistä syntyneet kustannukset toimivaltaiselta laitokselta. Toimivaltainen valtio on velvollinen korvaamaan asuinvaltion myöntämät luontoisetuudet, vaik-

¹³² Ks. <http://www.thl.fi/fi/web/toimintakyky/apuvälineet/apuvälinelainsaadanto>, viitattu 16.11.2014.

ka sen omaan etuusvalikoimaan ei kuuluisi vastaavanlaisia etuuksia. Asuinpaikan viranomaiset myös määrittelevät vakuutetun hoidon tarpeen ja oikeuden etuuksiin¹³³. Asuinvaltion lisäksi vakuutetulla on oikeus luontoisetuuksiin toimivaltaisessa valtiossa hänen siellä oleskellessaan.

Vakuutetun rahaetuksista vastaa asetuksen 883/2004 21 artiklan mukaan toimivaltainen valtio oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Toimivaltainen valtio on velvollinen myöntämään rahaetuuden ja myös jatkamaan rahaetuuden maksua vakuutetun oleskellessa tai asuessa toisessa jäsenvaltiossa. Toimivaltainen ja asuinpaikan laitos voivat kuitenkin sopia, että rahaetudet maksetaan asuinvaltiosta toimivaltaisen valtion kustannuksella. Etuuden myöntäminen tapahtuu tällöinkin toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Asetuksen 883/2004 säännökset eivät siis velvoita asuinvaltiota myöntämään toisen jäsenvaltion vakuutukseen kuuluvalla oman lainsäädäntönsä mukaisia sairauteen perustuvia rahaetuuksia.

3.2.3 Eläkkeensaajan ja eläkkeenhakijan sairausetuuksien koordinointi

Eläkkeensaajan oikeus luontoisetuuksiin määräytyy eläkkeen maksun perusteella asetuksen 883/2004 23 ja 24 artiklojen mukaisesti. Eläkkeensaaja on oikeutettu luontoisetuuksiin asuinpaikkansa laitokselta asuinvaltion lainsäädännön mukaisesti. Kustannuksista vastaa asuinvaltio, jos eläkkeensaaja saa sieltä eläkettä. Jos eläkkeensaajalle ei makseta eläkettä asuinvaltiosta, vastaa luontoisetuuksien kustannuksista hänelle eläkettä maksava jäsenvaltio. Jos tällaisessa tilanteessa eläkettä maksavia jäsenvaltioita on useampia, vastaa kustannuksista jäsenvaltio, jossa eläkkeensaajalle on kertynyt pisimmät vakuutuskaudet. Jos vakuutusajat sattuisivat olemaan useammassa jäsenvaltiossa yhtä pitkät, on lisäksi säädetty, että viimeisin toimivaltainen laitos vastaa luontoisetuuksien kustannuksista. Saadakseen luontoisetuudet asuinvaltiosta, on myös eläkkeensaajan rekisteröitävä asuinpaikan laitoksessa toimivaltaisen jäsenvaltion myöntämä todistus. Nykyään nämä todistukset myönnetään paperisessa muodossa. Asetuksilla 883/2004 ja 987/2009 on kuitenkin säädetty, että jäsenvaltioiden välillä siirrytään sähköiseen tiedonsiirtoon¹³⁴. Sähköiseen tiedonsiirtoon siirtymiselle sovittiin asetusten voimaan tulon yhteydessä kahden vuoden siirtymäaika,

¹³³ Pennings 2010, s. 157.

¹³⁴ Ks. EESSI:stä eli sosiaaliturvatietojen sähköisestä vaihtojärjestelmästä <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=869>.

mutta järjestelmän valmistuminen on viivästynyt¹³⁵. Tämän hetkisen arvion mukaan siirtyminen jäsenvaltioiden väliseen sähköiseen tiedonsiirtoon tapahtuisi noin kahden vuoden kuluttua¹³⁶.

Eläkkeensaajan osalta sairausluvun säännöksissä on huomioitu jäsenvaltioiden erilaiset sosiaaliturvajärjestelmät eli jako asumiseen ja toisaalta työskentelyyn perustuvaan sosiaaliturvaan. Jos eläkkeensaajan asuinvaltiossa on asumiseen perustuva sosiaaliturva, eikä hän saa eläkettä asuinvaltiostaan, vastaa hänen luontoisetuksiensa kustannuksista edellä kuvattujen säännösten mukaan määräytyvä eläkettä maksava valtio. Eläkkeensaajan rahaetuudet maksaa 29 artiklan mukaan sama jäsenvaltio, joka on vastuussa hänen luontoisetuksiensa kustannuksista.

Sairausetuusluvun yleisiä säännöksiä sisältävän kolmannen jakson 31 artiklassa säädetään, että työskentelyyn tai itsenäiseen ammatinharjoittamiseen perustuva oikeus sairausetuuksiin menee aina eläkkeen maksamiseen perustuvan oikeuden edelle. Jos siis eläkkeensaaja työskentelee tai toimii ammatinharjoittajana, vastaa hänen sairausetuuksistaan asetuksen 883/2004 lainvalintaa koskevien 11–16 artiklojen mukaisesti määräytyvä valtio. Käytännössä työskentelyn aloittaminen tarkoittaa henkilön aseman muuttumista eläkkeensaajasta vakuutetuksi, jolloin oikeudet sekä luontoisetuuksiin että sairauden perusteella maksettaviin rahaetuuksiin määräytyvät vakuutettua koskevien säännösten mukaan.

Eläkkeensaajan sairausetuuksista vastaavan toimivaltaisen valtion määrittäminen ei siis ole sidottu asetuksen 883/2004 II osaston lainvalintasäännöksiin, kuten vakuutettujen osalta on. Muiden asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluvien sosiaaliturvan alojen kuin sairausetuuksien osalta eläkkeensaajien toimivaltainen valtio sen sijaan määräytyy II osaston lainvalintasäännösten mukaan¹³⁷. Eläkkeensaajat muodostavatkin poikkeuksen asetuksen 883/2004 11 artiklan periaatteeseen, jonka mukaan henkilöön sovelletaan yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä kerrallaan sovellettavan lainsäädännön määräytyessä II osaston säännösten mukaisesti. II osaston säännöksiä sovellettaessa eläkkeensaajan lainvalinta määräytyy ns. ei-aktiiveja koskevan 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaan. Sen mukaan henkilöi-

¹³⁵ Ks. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan päätös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 95 artiklassa määritellystä siirtymäkaudesta annettu päätös N:o E4, 13.3.2014, EYVL C 152, 20.5.2014.

¹³⁶ STM 2014:26, s. 49.

¹³⁷ Myös perhe-etuuksissa on eläkkeensaajan osalta vastaavanlainen säännös toimivaltaisen valtion määräytymisestä eläkkeen maksun perusteella.

hin, jotka eivät harjoita taloudellisesti aktiivista toimintaa, sovelletaan asuinjäsenvaltion lainsäädäntöä. Käytännössä eläkkeensaajan toimivaltainen valtio sairausetuuksien osalta voi siis olla eri kuin hänen toimivaltainen valtionsa muiden etuuksien osalta. Eläkkeensaajan sairausetuuksien kustannusvastuussa olevan valtion määräytyminen eläkkeen maksun perusteella on jäsenvaltioiden välisen kustannusten jaon kannalta kieltämättä oikeudenmukaisin ratkaisu. Olisi kohtuutonta, että työuransa toisessa jäsenvaltiossa tehnyt ja työskentelyvaltioon vakuutusmaksunsa maksanut eläkkeensaaja siirtyisi asuinjäsenvaltion kustannusvastuulle. Näin erityisesti silloin, kun hän ei ole lainkaan osallistunut asuinvaltion järjestelmän rahoittamiseen vakuutusmaksujen tai verojen muodossa.

Myös eläkkeenhakijalla on 22 artiklan mukaan oikeus luontoisetteuksiin asuinjäsenvaltiossa toimivaltaisen valtion kustannuksella rekisteröityään siellä toimivaltaisen jäsenvaltion myöntämän todistuksen. Toimivaltainen jäsenvaltio on se, josta tulisi toimivaltainen luontoisetteuksien osalta eläkettä maksettaessa. Huomionarvoista on, ettei eläkkeenhakijan osalta säädetä rahaetuuksista vastuussa olevasta valtiosta¹³⁸. Arvailujen varaan siis jää, onko lainsäätäjän tarkoitus ollut rinnastaa eläkkeenhakija eläkkeensaajaan rahaetuksien osalta. Asetuksen 883/2004 johdanto-osan (22) kohdan toteamus siitä, että eläkkeenhakijoiden ja eläkkeensaajien sekä heidän perheenjäsentensä asema edellyttää kyseiseen tilanteeseen mukautettuja sairausvakuutussäännöksiä, ei avaa lainsäätäjän tarkoitusta tältä osin. Nimenomaisen säännöksen puuttuessa johtaa asetuksen 883/2004 sanamuodon mukainen tulkinta siihen, että eläkkeenhakijan oikeus rahaetteuksiin määräytyy II osaston lainvalintasäännösten mukaan. Eläkkeenhakijaan sovelletaan, kuten eläkkeensaajaankin, 11 artiklan mukaisesti asuinjäsenvaltion lainsäädäntöä sellaisten sairausetuuksien osalta, joiden suhteen toimivallasta ei ole sairausetuusluvussa muuta säädetty. Asuinjäsenvaltio olisi siis velvollinen myöntämään eläkkeenhakijalle rahaetuudet oman lainsäädäntönsä mukaisesti ja kustantamaan. Asetuksessa 1408/71 oli vastaavanlainen puute eläkkeenhakijan oikeuksien sääntelyssä.

¹³⁸ Myöskään asetukseen 1408/71 ei sisällynyt säännöstä eläkkeenhakijan rahaetuuksista vastuussa olevan valtion määräytymisestä.

3.2.4 Perheenjäsenen sairausetuuksien koordinointi

Asetuksen 883/2004 1 artiklan i kohdan mukainen määritelmä perheenjäsenelle on kaksijakoinen. Pääsääntöisesti perheenjäsenellä tarkoitetaan henkilöä, joka määritellään tai tunnustetaan perheenjäseneksi tai katsotaan talouteen kuuluvaksi jäseneksi lainsäädännössä, jonka perusteella etuuksia annetaan. Kohdassa on kuitenkin erillinen määritelmä perheenjäsenelle koskien nimenomaisesti sairausetuusluvun luontoisettuuksien myöntämistä. Näiden osalta perheenjäsenellä tarkoitetaan henkilöä, joka määritellään tai tunnustetaan perheenjäseneksi tai katsotaan talouteen kuuluvaksi jäseneksi lainsäädännössä, jossa asianomainen asuu¹³⁹.

Perheenjäsenen oikeus luontoisettuihin johdetaan joko vakuutetusta, eläkkeensaajasta tai eläkkeenhakijasta. Perheenjäsenen luontoisettuuksien kustannuksista vastaa sairausetuusluvun säännösten mukaan sama jäsenvaltio, joka vastaa sen vakuutetun, eläkkeensaajan tai eläkkeenhakijan, jonka perheenjäsen hän on, luontoisettuuksien kustannuksista¹⁴⁰. Luontoisettuudet myönnetään tällöinkin asuinpaikan lainsäädännön mukaisesti edellytyksellä, että perheenjäsen on rekisteröity asuinpaikan laitoksessa toimivaltaisen jäsenvaltion myöntämän todistuksen nojalla. Myös perheenjäsenellä on oikeus luontoisettuihin asuinvaltion ohella toimivaltaisessa valtiossa. Osa jäsenvaltioista on tosin rajoittanut rajatyöntekijän perheenjäsenen oikeutta luontoisettuihin toimivaltaisessa valtiossa.

Kuten vakuutetun osalta on säännelty, vastaa myös hänen perheenjäsenensä rahaetuksista asetuksen 883/2004 21 artiklan mukaan toimivaltainen valtio oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Asetuksen 1408/71 19 artiklan 2 kohta oli sisällöllisesti vastaavanlainen. Toimivaltaisen valtion vastuu perheenjäsenen rahaetuksista oli kuitenkin toissijainen sikäli kuin hänellä ei ollut oikeutta etuuksiin asuinjäsenvaltiosta. Vastaavaa säännöstä, joka asettaisi perheenjäsenen asuinjäsenvaltion ensisijaisesti velvolliseksi myöntämään rahaettuudet suhteessa toimivaltaiseen valtioon, ei sisälly asetukseen 883/2004. Perheenjäsenen johdetun

¹³⁹ Myös asetuksen 1408/71 1 artiklan mukaan perheenjäsen määriteltiin asuinvaltion lainsäädännön mukaan. EU-tuomioistuin otti kuitenkin asiassa C-451/93 Claudine Delevant ja Allgemeine Ortskrankenkasse für das Saarland, 8.6.1995, Kok 1995, I-1556 kantaa, että työskentelyvaltion lainsäädäntöä sovelletaan edellytyksiin, joilla työntekijän perheenjäsenelle tunnustetaan oikeus luontoisettuihin. Näin toimitaan siinä tapauksessa, että perheenjäsenellä ei ole oikeutta tällaisiin etuuksiin asuinvaltion lainsäädännön mukaisesti. Ks. myös Saksin ym. 1998, s. 128, 138.

¹⁴⁰ Vakuutetun perheenjäsenen oikeuksia luontoisettuihin koskee asetuksen 883/2004 17 artikla. Eläkkeenhakijan perheenjäsenten oikeuksia koskee 22 artikla ja eläkkeensaajan perheenjäsenen oikeuksia taas 23 ja 24 artiklat.

oikeuden problematiikkaa käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.1. Eläkkeenhakijan perheenjäsenen osalta ei säädetä rahaetuuksista vastuussa olevasta valtiosta, kuten ei myöskään itse eläkkeenhakijan osalta.

3.3 Muuta sairausetuuksien koordinoinnissa huomioitavaa

Sosiaaliturvan koordinoinnin henkilöpiirin laajentuminen koskemaan myös jäsenvaltioiden välillä liikkuvia ei-aktiiveja henkilöitä tuo koordinoinnille lisähaastetta. Ei-aktiivia henkilöä ei ole määritelty asetuksessa 883/2004 ja jäsenvaltioiden käsitykset määritelmästä poikkeavatkin. Osa jäsenvaltioista katsoo ei-aktiiviksi henkilön, joka ei ole koskaan tehnyt työtä eikä myöskään koskaan tule työskentelemään. Osa jäsenvaltioista taas pitää ei-aktiivina henkilöä, joka sillä hetkellä ei ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja tai saa työskentelyyn perustuvaa rahaetuutta.¹⁴¹ Lainvalinnan osalta ei-aktiiveja koskee ainoastaan asetuksen 883/2004 II osaston 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan säännös asuinvaltion lainsäädännön soveltamisesta. Sairausetuusluvussa ei ole ei-aktiiveja koskevia lainvalintasäännöksiä, jotka määrittäisivät heille sairausetuuksien osalta toimivaltaisen jäsenvaltion, kuten on vakuutettujen, eläkkeensaajien, eläkkeenhakijoiden ja edellä mainittujen perheenjäsenten osalta. Asetuksen 883/2004 sairausetuusluvusta ei löydy säännöstä esimerkiksi tilanteeseen, jossa hoidon tarpeen perusteella rahaetuutta asumisen nojalla saava ei-aktiivi henkilö muuttaa rahakauden aikana toiseen jäsenvaltioon. Tällöin rahaetuuden myöntänyt valtio ei ole enää asumisen perusteella ei-aktiivin henkilön toimivaltainen valtio.¹⁴² Seuraus voi olla henkilön kannalta hyvin erilainen riippuen siitä, onko uudessa asuinvaltiossa asumiseen vai työskentelyyn perustuva sosiaaliturva.

Pitkäaikaishoitoetuuksien kannalta huomionarvoinen on asetuksen 883/2004 II osaston rahaetuutta saavia koskeva lainvalintasäännös. Asetuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan II osaston lainvalintasäännöksiä sovellettaessa palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen nojalla tai niiden seurauksena rahaetuutta saavien henkilöiden katsotaan harjoittavan tätä työtä tai ammattia. Rahaetuutta työskentelyn perusteella saavan henkilön toimivaltainen valtio on siis rahaetuutta maksava valtio. Lainvalintasäännöstä sovelletaan esimerkiksi silloin, kun työskentelyn perusteella sairaus- tai vanhempainrahaa saava muuttaa toiseen

¹⁴¹ STM 2014:26, s. 20.

¹⁴² Jorens ym. 2011, s.36.

jäsenvaltioon. Tämä sääntö ei kuitenkaan sovellu säännöksessä mainittujen eläke-etuuksien lisäksi ”rahana maksettaviin toistaiseksi jatkuvan hoidon kattaviin sairausetuuksiin.”

Asetuksessa 883/2004 ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan toistaiseksi jatkuvan hoidon kattavilla sairausetuuksilla. Artiklassa 34 säädetään ”pitkäaikaishoitoon liittyvistä rahaetuuksista, joita on käsiteltävä sairausetuuksina”. Epäselväksi jääkin, tarkoittaako lainsäätäjällä kahdella poikkeavalla ilmaisulla samaa asiaa. Pitkäaikaishoitoetuuden maksaminen rahaetuutena ei siis johtaisi siihen, että etuudensaajaan sen perusteella sovellettaisiin maksajavaltion lainsäädäntöä. Samaa asiaa koskenee asetuksen 883/2004 johdanto-osan (18 a) kohtaan kirjattu tavoite, ettei etuuden myöntäminen, joka perustuu vakuutusmaksujen maksamiseen, saisi yksistään johtaa etuuden myöntäjävaltion lainsäädännön soveltamiseen etuudensaajaan. Henkilön muuttaessa toiseen jäsenvaltioon vaikuttaisikin olevan ratkaiseva merkitys sillä, tulkitaanko etuus työskentelyn perusteella maksettavaksi sairausrahaetuudeksi vai pitkäaikaisen hoidon tarpeen perusteella myönnettäväksi rahaetuudeksi. Ensimmäisen perusteella maksajavaltio säilyy henkilön toimivaltaisena valtiona, kun taas jälkimmäisen nojalla ei, ellei maksajavaltion lainsäädännön soveltamiseen ole muita asetuksen 883/2004 lainvalintasäännöksistä johtuvia syitä.

3.4 Pitkäaikaishoitoetuudet

3.4.1 Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointi

Komission vuonna 1998 antamassa alkuperäisessä ehdotuksessa neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta ei pitkäaikaishoitoetuuksia vielä mainita¹⁴³. EU-tuomioistuin antoi kuitenkin 2000-luvun vaihteessa useita hoidon tarvetta kattavien etuuksien koordinointiin liittyviä ennakkoratkaisuja, joissa syntyneitä linjauksia katsottiin aiheelliseksi tuoda osaksi kirjoitettua EU-lainsäädäntöä. Asetuksen 883/2004 johdanto-osan (24) kohtaan kirjattiin tavoitteeksi

”laatia erityisiä säännöksiä päällekkäisyyksien estämisestä sellaisia luontois- ja rahaetuuksina myönnettäviä sairausetuuksia varten, jotka vastaavat yhteisöjen tuomioistuimen asioissa C-215/99, Jauch, ja C160/96, Molenaar, antamissa tuomioissa käsitellyjä etuuksia, silloin kun nämä etuudet kattavat saman riskin.”

¹⁴³ Komission ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) sosiaaliturvan yhteensovittamisesta, KOM (1998) 779 lopull., 21.12.1998, EUVL C 38, 12.2.1999, s. 10–31.

Sääntelyn toteutettiin lisäämällä asetuksen 883/2004 sairausetuuslukuun 34 artikla ilman sen laajempaa keskustelua jäsenvaltioiden välillä¹⁴⁴. Sääntely jäi siis kohtalaisen suppeaksi ja 34 artiklan tarkoitus onkin ainoastaan estää pitkäaikaishoitoetuuksien päällekkäinen maksu kahdesta jäsenvaltiosta. Artiklan 34 kohdan 1 sisältö on kokonaisuudessaan:

”Jos henkilöllä, joka saa sellaisia pitkäaikaishoitoon liittyviä rahaetuuksia, joita on käsiteltävä sairausetuuksina ja jotka tästä syystä suorittaa 21 tai 29 artiklan nojalla rahaetuuksien osalta toimivaltainen jäsenvaltio, on samalla tämän luvun perusteella samaa tarkoitusta varten oikeus hakea luontoisetuuksia myös jossakin toisessa jäsenvaltiossa olevan asuin- tai oleskelupaikkansa laitokselta ja jos ensin mainitunkin jäsenvaltion laitoksen on 35 artiklan nojalla korvattava näiden etuuksien kustannukset, on sovellettava 10 artiklassa päällekkäisten etuuksien estämisestä annettua yleistä säännöstä, soveltaen ainoastaan seuraavaa rajoitusta: jos kyseinen henkilö vaatii ja saa luontoisetuutta, rahaetuuden määrää pienennetään sitä luontoisetuutta vastaavalla määrällä, jota haetaan tai voitaisiin hakea siltä ensimmäisen jäsenvaltion laitokselta, joka on velvollinen korvaamaan kustannukset.”

Tiivistäen vaikealukuisen 34 artiklan 1 kohdan sisältö tarkoittaa, että henkilön sairausetuuksista toimivaltaisella jäsenvaltiolla on oikeus pienentää maksamaansa rahaetuutta asuinjäsenvaltion samaa tarkoitusta varten myöntämän luontoisetuuden määrällä. Asetuksen 34 artiklan 2 kohta velvoittaa hallintotoimikuntaa laatimaan luettelon 1 kohdan mukaisista raha- ja luontoisetuuksista jäsenvaltioittain. Kohdassa 3 jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus sopia keskenään muista henkilön kannalta yhtä edullisista toimenpiteistä kuin 1 kohdassa on säädetty.

Asetuksen 987/2009 III osaston 1 luku sisältää sairausetuuksien täytäntöönpanosäännöksiä, joista erityisesti pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin liittyvät artikkelit 28 ja 31. Artikla 28 sisältää menettelytapasäännöksiä, joita etuudenhakijan, asuinvaltion ja toimivaltaisen valtion on noudatettava pitkäaikaishoitoetuuden hakemiseen liittyen. Ne koskevat hakemuksen jättämistä ja siitä ilmoittamista jäsenvaltioiden välillä sekä lääkärintarkastuksen toimittamista hakijan asuessa muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa. Artikla 31 taas asettaa toimivaltaiselle valtiolle velvollisuuden ilmoittaa henkilön asuinjäsenvaltiolle pit-

¹⁴⁴ Jorens ym. 2011, s. 44.

käaikaishoitoetuutena maksamastaan rahaetuudesta. Vastavuoroisesti taas asuinvaltio on velvollinen ilmoittamaan rahaetuutta maksavalle toimivaltaiselle valtiolle samaa tarkoitusta varten myöntämistään luontoisetuuksista.

Asetuksen 883/2004 10 artiklan pääsäännön mukaan asetuksella ei anneta eikä säilytetä oikeutta useisiin samanlaisiin etuuksiin, jotka ovat yhteen tai samaan pakolliseen vakuutuskauteen perustuvia. Artikla 34 on poikkeus pääsäännöstä eli samaa tarkoitusta varten voidaan samanaikaisesti myöntää asuinvaltiosta pitkäaikaishoitoa luontoisetuuksina ja toimivaltaisesta valtiosta rahaetuutena. Toimivaltaisen valtion rahaetuutta on kuitenkin vähennettävä asuinvaltion myöntämän luontoisetuuden määrällä. Pitkäaikaisen hoidon tarpeen vuoksi myönnettävien rahaetuuksien maksamiseen samanaikaisesti toimivaltaisesta valtiosta ja asuinvaltiosta ei 34 artikla anna mahdollisuutta. EU-tuomioistuin on kuitenkin ratkaissaan *C-388/09 da Silva Martins* päättänyt tulkintaan, joka mahdollistaa ja jopa velvoittaa kaksi jäsenvaltiota maksamaan rahaetuutta samanaikaisesti. Tätä asetuksen 883/2004 rahaetuuksien maksua koskevien säännösten sanamuodon mukaista tulkintaa laajentavaa EU-tuomioistuimen linjausta käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.3.

3.4.2 Pitkäaikaishoitoetuuksien jako luontoisetuuksiin ja rahaetuuksiin

Perinteisissä sairausetuuksissa jako luontoisetuuksiin ja rahaetuuksiin on helpommin tehtävissä kuin pitkäaikaishoitoetuuksissa. Tapaus *C-208/07 Chamier-Glisczinski*¹⁴⁵ on esimerkki rajanvedon ongelmallisuudesta. Se osoittaa myös, ettei primäärilainsäädännöstäkään ole aina löydettävissä ratkaisua, jolla estettäisiin toimivaltaisesta valtiosta toiseen jäsenvaltioon tapahtuneesta muutosta henkilölle aiheutuvat epäedulliset seuraamukset. Tapaus koski Saksan hoitovakuutuksen mukaisen etuuden maksua vakuutetun asuessa toisessa jäsenvaltiossa. EU-tuomioistuin oli käsitellyt samaa etuutta aiemmin asiassa *Molenaar*. Tapauksessa *Chamier-Glisczinski* kuitenkin avattiin Saksan hoitovakuutuksen sisältöä hieman eri näkökulmasta.

Saksan sosiaaliturvasta annetun lain mukaan hoitoa tarvitseva henkilö voi saada tilanteestaan ja hoidon järjestämistavasta riippuen etuutta joko

¹⁴⁵ Asia C-208/07, Petra von Chamier-Glisczinski v. Deutsche Angestellten-Krankenkasse, 16.7.2009, Kok. 2009 I-06095.

- 1) luontoisetuutena, jos hän tarvitsee hoitoa kotonaan ja palvelun tarjoaa hoitokassan kanssa sopimuksen tehnyt avohuollon palveluntarjoajan työntekijä;
- 2) kuukausittaisena rahaetuudeksi katsottavana hoitoavustuksena, jos hän hankkii tarvitsemansa hoidon ja avun itse¹⁴⁶ ;
- 3) yhdistelmäetuutena, jossa hänelle maksetaan rahaetuutena hoitoavusta, jota pienennetään sillä prosenttiosuudella, jolla hän käyttää 1) kohdan mukaisia luontoisetuuksia tai
- 4) luontoisetuutena kokopäiväiseen laitoshoitoon sopimusjärjestelmään kuuluvassa erityishoitolaitoksessa, jos kotihoito ei ole hänen kohdallaan mahdollista.¹⁴⁷

Molenaar-tuomiota myötäillen Saksa totesi maksavansa hoitoavustusta sairauteen perustuvana rahaetuutena myös toisessa jäsenvaltiossa asuvalle vakuutetulle ja hänen perheenjäsenelleen. Sen sijaan Saksa ilmoitti, ettei se maksa kohtien 1) ja 4) mukaisia etuuksia vakuutetun asuessa toisessa jäsenvaltiossa, koska näiden kohtien mukaiset etuudet ovat luontoisetuuksia ja luontoisetuudet myönnetään asuinvaltiosta sen soveltaman lainsäädännön mukaisina.

Petra von Chamier-Glisczinski sai Saksassa asuessaan 3) kohdan mukaista yhdistelmäetuutta. Hänen puolisonsa työsuhteen päätyttyä Saksassa siirtyi tämä Itävaltaan käynnistämään yritystoimintaa. Petra von Chamier-Glisczinski muutti puolisonsa mukana ja asettui asumaan itävaltalaiseen hoitolaitokseen. Puoliso ja Petra von Chamier-Glisczinski perheenjäsenenä säilyivät kuitenkin sairausvakuutettuina Saksan DAK:ssa, joka siis edelleen oli molempien toimivaltainen laitos sairausetuuksien osalta.¹⁴⁸

Sairausetuuksia koskevien koordinointisäännösten mukaan Petra von Chamier-Glisczinskin toimivaltainen laitos oli siis Saksan sairauskassa, joka vastasi sairauteen perustuvien rahaetuuksien maksamisesta Saksan lainsäädännön mukaan. Asuinvaltio eli Itävalta taas oli velvollinen myöntämään hänelle luontoisetuudet oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Ongelmana oli, ettei Itävallan lainsäädännössä säädetty hoidon tarpeen kattavista luontoisetuuksista Petra von Chamier-Glisczinskin kaltaisessa tilanteessa vaan ainoastaan rahaetuuksista, joihin Petra von Chamier-Glisczinski ei koordinointisäännösten mukaan ollut oikeutettu. Saksa jatkoi Molenaar-tuomion mukaisesti 3) kohdan mukaisen yhdistelmä-

¹⁴⁶ Vrt. asia C-160/96 Molenaar.

¹⁴⁷ Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohdat 11–19.

¹⁴⁸ Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohdat 24 ja 30.

etuuteen kuuluvan hoitoavustusosan maksamista. Yhdistelmäetuuteen kuuluva laitoshoidon sen sijaan oli luontoisetuus eikä sitä voinut viedä maasta.¹⁴⁹

EU-tuomioistuin linjasi, että asetuksen 1408/71 sairausluvun säännökset eivät edellytä luontoisetuuksien myöntämistä toimivaltaisesta laitoksesta tai sen puolesta, vaikka hoidon tarpeessa olevalla vakuutetulla ei ole mahdollisuutta saada vastaavia etuuksia asuinvaltiosta syystä, ettei asuinvaltion järjestelmä tunne sellaisia¹⁵⁰. Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksesta ei myöskään ole johdettavissa asuinpaikan laitokselle velvollisuutta antaa luontoisetuksia toimivaltaisen laitoksen lainsäädännön mukaisesti¹⁵¹. Olisi kohtuutonta edellyttää jäsenvaltioiden tuntevan ja odottaa niiden kyetä soveltavan muiden jäsenvaltioiden sairausetuuslainsäädäntöä.

EU-tuomioistuin otti kantaa siihen, oliko primäärilainsäädännöstä johdettavissa toimivaltaiselle valtiolle velvollisuus maksaa luontoisetuksia silloin, kun asuinvaltion lainsäädäntö ei sellaisia tunne. Tuomioistuin otti kantaa artiklojen EY 18, EY 39 ja EY 49 (nyk. SEUT 21, SEUT 45 ja SEUT 49 artikla) vaikutukseen tapauksessa. Ensinnäkin tuomioistuin linjasi, että vaikka Saksan ratkaisu olla myöntämättä luontoisetuksia toiseen jäsenvaltioon on johdetun oikeuden eli asetuksen 1408/71 mukainen, voidaan toimenpidettä arvioida myös perussopimusten määräysten nojalla¹⁵².

Perussopimusten syrjimättömyyssäännösten ensisijajärjestyksen mukaisesti EU-tuomioistuin tutki ensin, soveltuiko tapaukseen työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkumiseen koskeva SEUT 45 artikla. Tuomioistuin katsoi, ettei Petra von Chamier-Glisczinskin puoliso ollut esittänyt sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella häneen voitaisiin soveltaa työntekijöiden liikkumisvapautta koskevaa SEUT 45 artiklaa.¹⁵³ Sen sijaan EU-tuomioistuin katsoi Petra von Chamier-Glisczinskin käyttäneen SEUT 21 artiklan mukaista unionin kansalaisuuteen perustuvaa oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tuomioistuin kuitenkin totesi, ettei SEUT 21 artiklan mukaisesta oikeudesta ole johdettavissa, että ”muuttaminen toiseen jäsenvaltioon olisi sosiaaliturvan ja erityisesti sairausetuuksien kannalta neutraalia”. EU-kansalaisten syrjimättömyyttä koske-

¹⁴⁹ Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohdat 25 ja 28.

¹⁵⁰ Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohta 57.

¹⁵¹ Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohta 65.

¹⁵² Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohta 120.

¹⁵³ Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohdat 69–71.

vasta artiklasta ei siis ollut johdettavissa, ettei toimivaltainen valtio voisi kieltäytyä mak-
samasta luontoisetuuksia toisessa jäsenvaltiossa asuvalle, jos asuinvaltion järjestelmässä ei
vastaavanlaisia etuuksia ole.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Asia C-208/07 Chamier-Glisczinski, kohdat 79, 80, 85 ja 88.

4 PITKÄAIKAISHOITOETUUKSIEN KOORDINOINNIN ONGELMATIIKKAA

4.1 Asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan liittyvää rajanvetoa

4.1.1 Asetuksen 883/2004 asiallinen soveltamisala

Asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainittuja sosiaaliturvan aloja koskeva lainsäädäntö kuuluu asetuksen asialliseen soveltamisalaan. Lainsäädännöllä tarkoitetaan asetuksen 883/2004 1 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia, määräyksiä sekä muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka liittyvät kyseisiin sosiaaliturvan aloihin. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät määritelmän mukaisesti mm. työehtosopimuksiin liittyvät 3 artiklan mukaisiin sosiaaliturvan aloihin liittyvät säännökset. Jäsenvaltio voi kuitenkin ilmoittaa lainsäädännön määritelmän ulkopuolelle jäävän järjestelmän kuulumisesta asetuksen soveltamisalaan. Tällainen ilmoitus julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Järjestelmän asetuksen soveltamisalaan kuulumisen kannalta ei asetuksen 883/2004 3 artiklan 2 kohdan mukaan ole merkitystä sillä, onko järjestelmä yleinen vai erityinen. Merkitystä ei ole myöskään sillä, onko järjestelmä maksuihin perustuva vai perustumaton. Myös työnantajan velvoitteisiin perustuva ja työnantajarahoitteinen järjestelmä, joka on luotu kattamaan 3 artiklan 1 kohdan mukaista riskiä, kuuluu asetuksen asialliseen soveltamisalaan.

4.1.2 Rajanveto asetuksen kattaman sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon välillä

Asetuksen 883/2004 soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu 3 artiklan 5 kohdassa lääkinnällinen ja sosiaalihuolto. Lääkinnällisellä huollolla tarkoitetaan sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella oleville henkilöille annettavaa sairaanhoitoa¹⁵⁵. Muut asetuksen asiallisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät järjestelmätyypit on lueteltu 3 artiklan 5 kohdan b alakohdassa¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Sakslin ym. 1998, s. 43.

¹⁵⁶ Ko. alakohdan mukaan asetusta ei myöskään sovelleta ”sellaisiin etuuksiin, joiden osalta jäsenvaltio ottaa vastuun henkilöihin kohdistuneista vahingoista ja antaa korvauksia, kuten etuuksiin sodan ja sotatoimien tai niiden seurauksien uhreille, rikoksen, salamurhan tai terroriteon uhreille, jäsenvaltion viranomaisten tehtäviään hoitaessaan aiheuttamien vahinkojen uhreille tai uhreille, joille on aiheutunut vahinkoa poliittisista tai uskonnollisista syistä tai syntyperän vuoksi.”

Sosiaaliturvan eikä myöskään sosiaalihuollon käsitettä ole asetuksessa 883/2004 määritetty¹⁵⁷. Niiden määrittelemineen on jäänyt EU-tuomioistuimelle. EU-tuomioistuin on usein sosiaaliturvan koordinaatioon liittyvien ennakkoratkaisukysymysten yhteydessä tehnyt rajanvetoa sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon välillä¹⁵⁸. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ovatkin muotoutuneet vakiintuneet kriteerit, joiden täytyessä etuus on katsottava sosiaaliturvana asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan kuuluvaksi. Kriteerit etuuden katsomiselle sosiaaliturvaetuudeksi ovat, että

- 1) sen myöntäminen tehdään ilman yksilöllistä tarveharkintaa ja
- 2) oikeus perustuu tiettyyn laissa määritellyyn asemaan sekä lisäksi
- 3) se liittyy asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainittuun riskiin.

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut 3 artiklan 1 kohdan riskejä hyvinkin laajasti.¹⁵⁹

Sosiaalihuollolle taas on ominaista kokonaisarviona tehtävä tarveharkinta, jossa huomioidaan henkilön taloudellinen asema suhteessa asuinvaltion elintasoon. Sosiaalihuoltoetus rahoitetaan verovaroin eikä vakuutusmaksuin, kuten sosiaaliturvaetuuksien osalta usein on tilanne. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sosiaaliturvan koordinoinnin ulkopuolelle on katsottu jäävän ainoastaan sellaiset etuusjärjestelmät, jotka takaavat kaikille kansalaisille yleisesti oikeuden vähimmäistuloon, eikä etuudella kateta mitään asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainituista riskeistä.¹⁶⁰

Käytännössä EU-tuomioistuin on harvoin katsonut, ettei etuus liittyisi asetuksen 883/2004 3 artiklassa mainittuun riskiin¹⁶¹. Se on tulkinnut sosiaalihuolloksi lähinnä köyhyysriskin kattavat toimeentuloetuudet¹⁶². Pitkäaikaishoitoetuuksia koskevassa trESS-raportissa todetaankin, että juuri tämä etuuden yhteys asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa mainittuun riskiin suurella todennäköisyydellä johtaisi EU-tuomioistuimessa tulkintaan, että jäsenvaltioiden raportissa mainitut pitkäaikaishoitoetuudet on katsottava asetuksen 883/2004 sovelta-

¹⁵⁷ Määritelmiä ei sisältynyt myöskään asetukseen 1408/71.

¹⁵⁸ Sakslin ym. 1998, s. 34.

¹⁵⁹ Sakslin ym. 1998, s. 35–36.

¹⁶⁰ Sakslin ym. 1998 s. 43. Vrt. Tuori & Kotkas 2008 s. 22, jonka mukaan sosiaalihuolto luonnehtivat kolme tunnusmerkkiä ovat yksilökohtainen tarvearviointi, viimesijaisuus muuhun sosiaaliturvaan nähden sekä mahdollisuus tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin.

¹⁶¹ Jorens ym. 2013, s. 47.

¹⁶² Jorens ym. 2011, s. 24.

misalaan kuuluviksi¹⁶³. Näin siis riippumatta siitä, että jäsenvaltiot itse tulkitsevat osan niistä sosiaalihuolloksi.

4.1.3 Erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet

Etuudet sisältävät usein sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon piirteitä ja rajanveto tällaisten etuuksien välillä osoittautui EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ongelmalliseksi. Jäsenvaltioiden etuusjärjestelmiin kuuluu sekamuotoisia etuuksia, joita ei ole helposti luokiteltavissa kumpaankaan ryhmään. Sosiaaliturvaetuuksiin on tullut enenevässä määrin tarveharkintaisia piirteitä ja toisaalta taas oikeus sosiaalihuoltoon yhä useammin perustuu laissa määriteltyyn asemaan.¹⁶⁴ Näitä erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevat yhteensovittamissäännökset ja niitä koskeva liite II a lisättiin asetukseen 1408/71 vuonna 1992¹⁶⁵. Erityisillä maksuihin perustumattomilla rahaetuuksilla tarkoitetaan siis etuuksia, joilla on piirteitä sekä 3 artiklan 1 kohdan mukaisesta sosiaaliturvasta että 5 kohdan a alakohdan mukaisesta sosiaalihuollosta.

Sosiaaliturvan koordinoinnin kokonaisuudistuksen yhteydessä erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevat säännökset siirrettiin asetuksen 883/2004 9 lukuun ja sen ainoaan 70 artiklaan. Jäsenvaltioiden erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet mainitaan asetuksen 883/2004 liitteessä X. Niiden koordinointi muodostaa poikkeuksen SEUT 48 artiklan velvollisuuteen maksaa etuuksia myös toisen jäsenvaltion alueella asuvalle, sillä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia maksetaan ainoastaan etuutta maksavassa jäsenvaltiossa asuvalle. Erityisetuuksia koskevan lainsäädännön voimaantulon myötä on rajanveto EU-tuomioistuimessa painottunut sosiaaliturvan ja maksuihin perustumattomien erityisten rahaetuuksien välille aiemman sosiaaliturvaa ja sosiaalihuoltoa koskevan rajanvedon sijasta.

¹⁶³ Jorens ym. 2011, s. 24–25.

¹⁶⁴ Sakslin ym. 1998, s. 34–36.

¹⁶⁵ Neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta, 30.4.1992, (ETY) N:o 1247/92, EYVL L 136, 19.5.1995, s. 124–129.

Asetuksen 883/2004 70 artiklan säännöstö on samalla erityisen maksuihin perustuvan rahaetuuden määritelmä. Artiklassa mainitut edellytykset etuuden katsomiselle maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi ovat seuraavat:

- 1) a) etuudella on tarkoitus antaa joko lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen sosiaaliturvan alojen riskien varalta ja sillä varmistetaan henkilön vähimmäistoimeentulo ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen tilanne tai
b) etuus on tarkoitettu yksinomaan vammaisten erityissuojeluun ja liittyy läheisesti henkilön sosiaaliseen ympäristöön kyseisessä jäsenvaltiossa; ja
- 2) etuus rahoitetaan yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla eikä etuuden myöntäminen ja laskeminen ole riippuvainen etuuden saajan maksuista ja
- 3) etuus on mainittu asetuksen 883/2004 liitteessä X.

Kaikkien kolmen artiklassa mainitun edellytyksen on täyttyvä, jotta etuus katsotaan maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi.

Asetuksen 1408/71 voimassa ollessa etuuksia hyväksyttiin liitteeseen II a kohtalaisen helposti. Etuutta koskeva maininta liitteessä oli EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä riittävä peruste etuuden maastaviennin rajoittamiselle. Syy EU-tuomioistuimen tulkinnalle saattoi olla, että ennakkoratkaisukysymykset eivät koskeneet etuuden liitteeseen hyväksymisen oikeellisuutta.¹⁶⁶ Pitkäaikaishoitoetuuksia koskien tuomioistuin otti ensimmäisen kerran kantaa tapauksessa *C-215/99 Jauch*¹⁶⁷ siihen, täytyivätkö edellytykset etuuden merkitsemiselle maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia koskevaan liitteeseen.

Tapaus *C-215/99 Jauch* koski Itävallan lainsäädännön mukaista huoltoavustusta ja sen maksamista toisessa jäsenvaltiossa asuvalle vakuutetulle. Jauch oli Saksan kansalainen ja hän oli asunut koko ikänsä Saksassa. Työuransa hän oli tehnyt lähes kokonaan Itävallassa, josta hänelle maksettiin vanhuuseläkettä. Jauch ei saanut lainkaan Saksan järjestelmän mukaista eläkettä. Saksan sairauskassa maksoi hänelle kahden vuoden ajan lainsäädäntönsä mukaisia hoitoetuuksia, mutta lopetti niiden maksun *Molenaar*-tuomioon vedoten.¹⁶⁸ Jauch jätti tämän johdosta Itävallan laitokselle huoltoavustusta koskevan hakemuksen, johon hän

¹⁶⁶ Pennings 2010, s. 63.

¹⁶⁷ Asia C-215/99 Friedrich Jauch v. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, 8.3.2001, Kok.2001, I-01901.

¹⁶⁸ Asia C-215/99 Jauch, kohdat 10 ja 11.

sai hylkäävän päätöksen. Itävallan laitos perusteli päätöstään sillä, että huoltoavustus oli sisällytetty erityisenä maksuihin perustumattomana rahaetuutena asetuksen 1408/71 liitteeseen II a. Jauch valitti sekä Saksan että Itävallan laitoksilta saamistaan hylkäävistä päätöksistä, minkä seurauksena Itävallan kansallinen tuomioistuin pyysi EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Itävallan tuomioistuin kysyi, minkälainen merkitys huoltoavustuksen rahoitustavalla oli harkittaessa, täyttääkö se erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden edellytykset.¹⁶⁹

Itävallan hallitus vetosi EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja siihen, että huoltoavustuksen katsomiselle erityiseksi maksuihin perustuvaksi rahaetuudeksi oli riittävää, että se mainittiin asetuksen 1408/71 liitteessä II a. EU-tuomioistuin taas totesi, ettei Itävallan hallituksen viittaamissa ratkaisuissa ollut nimenomaisesti pohdittu, ”mitä kyseisten etuuksien erityisyydellä ja maksuihin perustumattomuudella tarkoitetaan”¹⁷⁰. EU-tuomioistuin otti tässäkin tapauksessa työvoiman vapaan liikkuvuuden ja sen mahdollisimman tehokkaan toteutumisen tulkintaa johtavaksi periaatteeksi. Työntekijän ei tule menettää jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön tarjoamia etuuksia sen vuoksi, että hän on käyttänyt oikeuttaan vapaasti liikkua. Periaate on vielä merkityksellisempi, jos etuudet ovat vastineita työntekijän suorittamista maksuista. Asetuksen 1408/71 poikkeussäännöksiä on siksi tulkittava suppeasti eli kaikkien kolmen artiklassa mainitun edellytyksen eli etuuden erityisyyden, sen maksuihin perustumattomuuden ja maininnan asetuksen liitteessä, on täytyttävä¹⁷¹. Maininta liitteessä ei yksistään ole riittävää etuuden tulkittamiselle maksuihin perustumattomaksi erityiseksi rahaetuudeksi.¹⁷²

Itävallan hallitus katsoi huollettavaksi joutumisen riskin olevan lähempänä köyhyiden kuin sairauden riskiä ja tämän olevan riittävä peruste huoltoavustuksen luokittelemiselle erityisetuudeksi. EU-tuomioistuin kuitenkin totesi asian tältä osin ratkaistuksi jo *Molenaar*-tuomiossa ja katsoi, että Itävallan huoltoavustus oli Saksan hoitovakuutusetuuden kaltainen. Tämän kaltaisilla etuuksilla nimenomaisesti täydennetään sairausvakuutusetuuksia ja parannetaan hoidon tarpeessa olevien terveydentilaa ja elämänlaatua.¹⁷³ Tuomioistuin ve-

¹⁶⁹ Asia C-215/99 Jauch, kohdat 12–14.

¹⁷⁰ Asia C-215/99 Jauch, kohta 17.

¹⁷¹ Asetuksella 1247/92 lisättiin asetukseen 1408/71 artikla 10 a, johon erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevat säännökset ennen asetuksen 883/2004 voimaantuloa sisältyivät.

¹⁷² Asia C-215/99 Jauch, kohdat 20–22. Tämä vakiintunut oikeuskäytäntö on kirjattu myös asetuksen 883/2004 johdanto-osan kohtaan (37).

¹⁷³ Asia C-215/99 Jauch, kohdat 23 ja 24.

tosi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ”etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan”¹⁷⁴.

EU-tuomioistuin ei myöskään antanut merkitystä sille, että Jauchin eläke ei perustunut sairauteen. Jauch sai Itävallasta eläkettä vanhuuden perusteella. Olennaista oli Jauchin asemuuden huollettavana, minkä perusteella huoltoavustusta oli pidettävä asetuksen mukaisena rahana maksettavana sairausetuutena. Koska tuomioistuin katsoi Itävallan huoltoavustuksen asetuksen asialliseen soveltamisalaan kuuluvaksi nimenomaisesti sosiaaliturvaetuutena, ei merkitystä enää ollut sillä, perustuiko etuus maksuihin vai ei¹⁷⁵. Tuomioistuin otti kuitenkin kantaa myös tämän edellytyksen täyttymiseen. Se totesi huoltoavustuksella olevan välillisen yhteyden sairausvakuutusmaksuihin, joten sitä oli pidettävä myös maksuihin perustuvana etuutena. EU-tuomioistuimen ratkaisun mukaan Itävallan huoltoavustus tuli myöntää edellytykset täyttävälle huollettavalle henkilölle myös toiseen jäsenvaltioon.¹⁷⁶

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainittujen riskien mukaiset sosiaaliturvaetuudet ja saman artiklan 3 kohdan mukaiset erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet ovat toisensa poissulkevia. Etuus ei voi samanaikaisesti olla sekä sosiaaliturvaetuus että maksuihin perustumaton erityinen rahaetuus. Etuus ei voi myöskään koskaan olla erityinen maksuihin perustuva rahaetuus, jos sillä katetaan jotain 3 artiklan 1 kohdassa mainittua riskiä.¹⁷⁷ Mielenkiintoinen kysymys on, miten viime kädessä tehdään rajanveto asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainitun riskin kattamiseen tarkoitetun sosiaaliturvaetuuden ja toisaalta sellaisen asetuksen 883/2004 70 artiklassa mainitun erityisetuuden, jolla ”on tarkoitus antaa (– –) lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin kuuluvien riskien varalta”, välillä. Ratkaisevaksi muodostunee tällöin tulkinta 70 artiklan a kohdan ii alakohdan lisäedellytyksen täyttymisestä eli varmistaako etuus samalla myös henkilön vähimmäistoimeentulon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioiden.

¹⁷⁴ Asia C-215/99 Jauch, kohta 25. Vrt asia C-160/96 Molenaar, kohta 20.

¹⁷⁵ Asia C-215/99 Jauch, kohta 28.

¹⁷⁶ Asia C-215/99 Jauch, kohdat 33 ja 35.

¹⁷⁷ Penning 2010, s. 63.

Asetuksen 883/2004 liitteen X sisältö hyväksyttiin asetuksella 988/2009. Voimassa olevassa liitteessä mainitaan Suomen osalta erityisinä maksuihin perustumattomina rahaetuuksina eläkkeensaajan asumistuki, työmarkkinatuki ja maahanmuuttajien erityistuki.

4.2 Muita haasteita pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnille

4.2.1 Perheenjäsenen johdettu oikeus sairausetuuksiin

Luvussa 3.2.4 käsiteltiin asetuksen 883/2004 sairausetuusluvun perheenjäseniä koskevia säännöksiä. EU-tuomioistuin otti asiassa *C-286/03 Hosse*¹⁷⁸ kantaa perheenjäsenen johdettuun oikeuteen koskien sairauteen perustuvia rahaetuuksia. Suomi osallistui väliintulijana asian käsittelyyn EU-tuomioistuimessa¹⁷⁹.

Tapauksessa oli kysymys Salzburgin huoltoavustuslain mukaisesta etuudesta, jota kyseisen lain mukaan maksettiin ainoastaan Salzburgin osavaltiossa pääasiallisen asuinpaikan omaaville. Saksassa asuva Saksan kansalainen haki etuutta perheenjäsenenä, sillä hänen isänsä työskenteli rajatyöntekijänä Salzburgin osavaltiossa. Etuus mainittiin asetuksen 1408/71 liitteessä II olevassa III jaksossa sellaisena maksuihin perustumattomana erityisetuutena, jota koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan vain osassa valtion aluetta. Salzburgin osavaltio korosti, ettei etuus ole sosiaaliturvaan liittyvää perusetuutta täydentävää eikä se liity työskentely- tai maksukausiin eikä myöskään vakuutetun asemaan. Lisäksi se korosti historiallista näkökulmaa, jonka mukaan toimivalta oli liittovaltion ja osavaltion kesken aina jakautunut niin, että sosiaaliturvaa koskevissa asioissa se oli liittovaltiolla ja sosiaalihuollon osalta taas osavaltioilla.¹⁸⁰

EU-tuomioistuin päätyi tulkintaan, ettei Salzburgin osavaltion huoltoavustuslain mukainen etuus täytä edellytyksiä maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi luokittelulle. Perusteluina tuomioistuin totesi, että avustuksella pyritään korvaamaan kiinteän tuen muodossa etuudensaajan hoidon ja avun tarpeesta johtuvat kustannukset ja sen määrä riippuu hoidon tarpeesta ja hoitoon käytetystä ajasta kuukautta kohden. Huoltoavustuksen määrään ei hoidon tarpeessa olevan muilla tuloilla ole merkitystä. Huoltoavustukseen ovat oikeutettuja

¹⁷⁸ Asia C-286/03 Silvia Hosse v. Land Salzburg, 21.2.2006. Kok. 2006, I-01771.

¹⁷⁹ Ks. Suomen hallituksen toimet Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa sekä komission Suomea vastaan käynnistämässä valvonta-asioissa ajalla 1.1.–30.6.2006, s. 2–3.

¹⁸⁰ Asia C-286/03 Hosse, kohdat 2, 15 ja 28.

henkilöt, joille ei makseta minkäänlaista eläkettä eli ”pääasiallisesti sosiaalivakuutuksen piirissä olevien henkilöiden perheenjäsenet, sosiaaliavustuksen saajat, työssä käyvät vammaiset sekä osavaltioiden ja kuntien palveluksessa olevat eläkeläiset”. Etuus oli tuomioistuimen kannan mukaan katsottava vastaavanlaiseksi kuin tapauksissa *Molenaar* ja *Jauch* huolimatta etuusjärjestelmissä olevista eroavaisuuksista liittyen myöntämisedellytyksiin ja rahoitustapaan.¹⁸¹ EU-tuomioistuin totesi, että työntekijän perheenjäsenellä on oikeus asetuksen 1408/71 19 artiklan perusteella vaatia toimivaltaista valtiota maksamaan tällainen sairauteen perustuva rahaetus, jos hänellä ei ole oikeutta vastaavaan etuuteen asuinjäsenvaltiossaan¹⁸².

Julkisasiamies pohti ratkaisuehdotuksessaan laajasti perheenjäsenen johdettua oikeutta sairausetuuksiin¹⁸³. Ratkaisuehdotuksessa viitataan EU-tuomioistuimen asiassa *C-40/76 Kermaschek* tekemään linjaukseen, jonka mukaan perheenjäsenillä voi olla ainoastaan johdettuja oikeuksia. *Kermaschek*-ratkaisu perustuu asetuksen 1408/71 säännöksiin ja siinä todetaan, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt voivat ainoastaan työnteon perusteella vaatia asetuksen soveltamisalaan kuuluvia etuuksia itsenäisinä oikeuksina. Perheenjäsenet sen sijaan voivat vaatia etuuksia vain työntekijästä johdettuina oikeuksina.¹⁸⁴ Jatkona tulkinnalle EU-tuomioistuin totesi asiassa *C-243/91 Taghavi*, että perheenjäsen ei voi vedota asetuksen 1408/71 3 artiklan yhdenvertaiseen kohteluun vaatiakseen etuutta, joka kansallisen lainsäädännön mukaan myönnetään ainoastaan itsenäisenä oikeutena eikä lainkaan perheenjäsenyyden perusteella johdettuna oikeutena¹⁸⁵. Tapaus koski Belgian lainsäädännön mukaista vammaisetuutta¹⁸⁶.

Myöhemmin EU-tuomioistuin tarkensi asiassa *C-308/93 Cabanis-Issarte*¹⁸⁷ linjaustaan johdettujen oikeuksien ja itsenäisten oikeuksien osalta. Tuomioistuin totesi yhteisöjen lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen vaarantuvan, jos soveltaminen on riippuvainen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä tehtävästä oikeuksien luokittelusta itsenäisiin ja johdettuihin oikeuksiin. Se totesi tällaisen erottelun yhteen sopimattomaksi suhteessa pyr-

¹⁸¹ Asia C-286/03 Hosse, kohdat 39–43 ja 45.

¹⁸² Asia C-286/03 Hosse, kohta 56.

¹⁸³ Asia C-286/03, Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Juliane Kokott, 20.10.2005, 2005 I-1774.

¹⁸⁴ Asia C-40/76 Slavica Kermaschek v. Bundesanstalt für Arbeit, 23.11.1976, Kok 1976 01669, kohta 7.

¹⁸⁵ Asia C-243/91 Belgian State v. Noushin Taghavi, 8.7.1992, Kok 1992 I-04401, kohta 12.

¹⁸⁶ Asia C-243/91 Taghavi, kohdat 2 ja 8.

¹⁸⁷ Asia C-308/93 Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank v. J. M. Cabanis-Issarte, 30.4.1996, Kok 1996 I-02097.

kimykseen kohti yleismaailmallista sosiaaliturvaa. Tämän vuoksi EU-tuomioistuin rajoitti *Kermaschek*-doktriinin vaikutuksen koskemaan työttömyysetuuksia.¹⁸⁸

EU-tuomioistuin kuitenkin katsoi *Cabanis-Issarte*-linjauksen perusteella, että koska kysymyksessä oli sairausetuus, Hossella oli asetuksen 1408/71 19 artiklan 2 kohdan perusteella oikeus vaatia etuutta johdettuna oikeutena. Huomionarvoista tapauksessa oli, että Silvia Hossella oli myös itsenäinen oikeus Itävallan lainsäädännön mukaiseen huoltoavustukseen¹⁸⁹.

Jako itsenäisiin oikeuksiin ja johdettuihin oikeuksiin on perua bismarckilaisista järjestelmistä, joissa vakuutus perustuu työskentelyyn ja perheenjäsenellä on oikeuksia ainoastaan työntekijästä johdettuna. Näkökulma on vieras asumiseen perustuville järjestelmille ja aiheuttaa haasteita sosiaaliturvan koordinoinnille. Asumiseen perustuvissa sosiaaliturvajärjestelmissä perheenjäsenellä on asuinvaltiossaan itsenäisiä oikeuksia. Henkilö voi siis olla oikeutettu luontoisetuuksiin sekä ei-aktiivina asuinvaltion kustannuksella että vakuutetun perheenjäsenenä toimivaltaisen valtion kustannuksella. Tällaista tilannetta varten on asetuksen 883/2004 32 artiklassa säädetty, että itsenäinen oikeus luontoisetuuksiin on ensisijainen suhteessa johdettuun oikeuteen. Johdettu oikeus on kuitenkin perheenjäsenen osalta ensisijainen, jos itsenäinen oikeus perustuu yksinomaan maassa asumiseen.

Huomionarvoista on, että artikla 32 koskee ainoastaan luontoisetuuksia. Sairauteen perustuvien rahaetuuksien osalta ei ole vastaavanlaista säännöstä. Asetuksen 1408/71 19 artiklan 2 kohdan säännöksen mukaan perheenjäsenellä oli ensisijainen oikeus sairausetuuksiin asuinvaltiostaan ja toissijaisesti toimivaltaisesta valtiosta. Artikla koski sekä luontoisetuuksia että rahaetuuksia. Asetuksen 883/2004 sairausetuusluvussa ei ole säännöstä sellaista tilannetta varten, että perheenjäsenellä olisi oikeus sairauteen perustuvaan rahaetuuteen sekä asuinvaltiostaan itsenäisenä oikeutena että toimivaltaisesta valtiosta johdettuna oikeutena, eikä tällaisten päällekkäisten oikeuksien ensisijajärjestyksestä.

STM:n selvityksessä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta on MISSOC-tilukoiden perusteella kartoitettu, että ainoastaan kahdeksassa jäsenvaltiossa 32:sta sairausetuudet olisivat enää työskentelyperuste-

¹⁸⁸ C-308/93 *Cabanis-Issarte*, kohdat 31 ja 33-34.

¹⁸⁹ C-286/03 *Hosse*, kohta 50.

sia¹⁹⁰. Think Tank 2013 -raportissa koskien suurimpia sosiaaliturvan koordinoinnin haasteita vuoden 2020 perspektiivillä todetaan jaon itsenäisiin ja johdettuihin oikeuksiin olevan aikansa elänyt. Raportissa esitetään sairausetuuksia koskevien säännösten ja etusijajärjestyksen muuttamista niin, että henkilön itsenäinen oikeus menisi johdetun oikeuden edelle¹⁹¹.

4.2.2 Etuuden saajana hoidon tarpeessa oleva vai hoitaja

Molenaar-tapauksen käsittelyn yhteydessä todettiin, että Saksan hoitovakuutuksesta korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat hoidon tarpeessa olevaa avustavan henkilön vakuuttamisesta tapaturman, vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalle. Yhdistetyissä asioissa *C-502/01 ja C-31/02 Gaumain-Cerri ja Barth*¹⁹² EU-tuomioistuin otti kantaa ennakkoratkaisukysymykseen, oliko avustajan hyväksi maksettava vanhuusvakuutusmaksu tulkittava asetuksen 1408/71 säännösten pohjalta sairaus- vai vanhuusetuudeksi. Barthin tapauksessa pyydettiin tuomioistuimen kantaa myös siihen, vaikuttiko tulkintaan jollain tavoin, että etuuden suoritti osittain yksityisoikeudellinen laitos. Toinen ennakkoratkaisukysymys koski perussopimuksen artiklan EY 39 (nyk. SEUT 45 artiklan), asetuksen 1408/71 ja muun sekundäärilainsäädännön vaikutusta etuuden maksamiseen tilanteessa, jossa avustavan henkilön tai hoidon tarpeessa olevan asuinjäsenvaltio on joku muu kuin toimivaltainen valtio.¹⁹³

Gaumain-Cerri oli Saksan kansalainen, joka asui Ranskan kansalaisuuden omaavan puolisonsa sekä vammaisen poikansa kanssa Ranskassa. Gaumain-Cerri ja hänen puolisonsa olivat molemmat rajatyöntekijöitä tehden osa-aikatyötä Saksan puolella. Gaumain-Cerri, hänen puolisonsa ja heidän poikansa olivat kaikki ottaneet hoitovakuutuksen Saksasta pariskunnan siellä työskentelyn perusteella. Pojalle maksettiin vakuutuksesta hoitoavustusta, mutta Saksan vakuutuslaitos kieltäytyi maksamasta Gaumain-Cerrin ja hänen puolisonsa puolesta vanhuusvakuutusmaksuja, koska he eivät asuneet Saksassa. Lisäksi heidän avustustoimintansa tapahtui kotona vapaaehtoiselta pohjalta. Avustamista ei voitu katsoa sillä

¹⁹⁰ STM 2014:26, s. 10 ja Liite 2.

¹⁹¹ Jorens ym. 2013, s.12, 14.

¹⁹² Asia C-502/01 ja C-31/02 Silke Gaumain-Cerri v. Kaufmännische Krankenkasse ja Maria Barth v. Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz. Kok. 2004, I-06483.

¹⁹³ Asia C-502/01 ja C-31/02, kohdat 17 ja 18.

tavoin ammattimaiseksi, että heidät olisi sen perusteella katsottu asetuksen 1408/71 mukaisiksi työntekijöiksi.¹⁹⁴

Saksan kansalainen Barth taas asui Belgiassa ja avusti Saksassa asuvaa hoidon tarpeessa olevaa eläkkeensaajaa. Eläkkeensaajalla oli hoitovakuutus perussosiaaliturvasta vastaavassa laitoksessa sekä yksityiseen sopimukseen perustuva täydentävä hoitovakuutus, jonka saamisen ehdot olivat vastaavat kuin perussosiaalivakuutuksessa. Barth sai hoidettavaltaan 400 euron suuruista kuukausipalkkaa, jonka maksamiseen eläkkeensaaja käytti hoitovakuutuksesta saamaansa hoitoavustusta. Barth ei tehnyt muuta työtä ja Saksan lainsäädännön mukaan myöskään hänen avustustoimintaansa ei pidetty ammattimaisena. Myös Barthin tapauksessa asuminen Saksan ulkopuolella toisessa jäsenvaltiossa oli perusteluna sille, että vakuutuslaitokset kieltäytyivät maksamasta hoitovakuutuksista Barthin vanhuusvakuutusmaksuja.¹⁹⁵

EU-tuomioistuin viittasi ratkaisussaan *Molenaar*-tapaukseen ja totesi hoitovakuutuksen etuuden, jolla vakuutetaan hoitoa tarvitsevaa henkilöä avustava kolmas henkilö vanhuuden varalta, nimenomaisesti hoitoa tarvitsevan henkilön asetuksen 1408/71 mukaiseksi sairausetuudeksi. Merkitystä ei ollut sillä, että järjestelystä hyötyi myös hoidon tarpeessa olevaa avustava henkilö. Olennaista oli, että ”hoidon tarve on peruste kaikkien hoitoetuuksien myöntämiselle” ja järjestely ”auttaa häntä saamaan mahdollisimman edullisin ehdoin hänen terveydentilansa kannalta tarpeelliset hoidot”. Tuomioistuin katsoi lisäksi, ettei merkitystä ollut sillä, että Barthin tilanteessa yksityinen vakuutuksenantaja myönsi hoitovakuutuksen osittain yksityisen sopimuksen perusteella. Yksityisen sopimuksen tekeminen perustui myös asetuksen 1408/71 mukaisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen.¹⁹⁶

EU-tuomioistuin otti kantaa myös siihen, oliko avustavan henkilön vanhuusvakuutusmaksuista vastaaminen luontoisetuus vai rahaetuus. Se totesi vanhuusvakuutusmaksuista vastaamisen olevan yksi hoitoavustuksen mahdollisista käyttömuodoista eli sen liitännäinen ja sitä täydentävä. Näin ollen sitä on pidettävä sairausvakuutukseen perustuvana rahaetuutena. Asetuksen 1408/71 19 artiklan 2 kohdan mukaan työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan perheenjäsenellä oli oikeus sairauden perusteella myönnettäviin rahaetuuksiin

¹⁹⁴ Asia C-502/01 ja C-31/02 Gaumain-Cerri ja Barth, kohta 9.

¹⁹⁵ Asia C-502/01 ja C-31/02, kohdat 10 ja 21.

¹⁹⁶ Asia C-502/01 ja C-31/02, kohdat 20–22.

toimivaltaisesta valtiosta, jos hänellä ei ollut oikeutta tällaisiin etuuksiin asuinjäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Tällä seikalla oli merkitystä Gaumain-Cerrin tapauksessa. Jos Rankassa asuvalla hoidon tarpeessa olevalla Gaumain-Cerrin perheenjäsenellä olisi ollut oikeus vastaavaan etuuteen Ranskan lainsäädännön mukaan, ei hänellä olisi ollut oikeutta hoitoavustukseen Saksasta. Velvollisuutta avustavien henkilöiden vanhuusvakuutusmaksujen maksamiseen Saksan vakuutuksesta ei tällöin myöskään olisi ollut.¹⁹⁷ Kuten luvussa 3.2.4 todettiin, ei tätä asuinvaltion maksaman rahaetuuden ensisijaisuutta suhteessa toimivaltaisen valtion rahaetuuteen sisälly asetukseen 883/2004. Perheenjäsenen sairauteen perustuvista rahaetuuksista vastaa asetuksen 883/2004 säännösten mukaan aina vakuutetun toimivaltainen valtio.

Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen koskien perussopimusten vastaista syrjintää EU-tuomioistuin vastasi, että saksalaisen hoitovakuutuksen kaltaisten etuuksien osalta toimivaltaisen laitoksen oli EU-oikeuden säännösten vastaista kieltäytyä maksamasta hoidon tarpeessa olevaa vakuutettua tai hänen perheenjäsentään hoitavan jäsenvaltion kansalaisen vanhuusvakuutusmaksuja siihen vedoten, että hoitoa antava henkilö tai edunsaaja asuu muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa valtiossa¹⁹⁸. EU-tuomioistuin perusti tämän kantansa asetuksen 1408/71 lisäksi EY 17 artiklaan (nyk. SEUT 20 artikla) eli hoidon tarpeessa olevaa avustavan kolmannen henkilön unionin kansalaisuuteen. Se katsoi, että erilainen kohtelu avustavan henkilön asuinpaikan perusteella on yhteisön oikeudessa kiellettyä syrjintää.

4.2.3 Rahaetuuksien yhteensovittaminen

Esimerkki EU-tuomioistuimen poikkeuksellisesta asemasta EU-oikeutta luovana tuomioistuimena on tapaus *C-388/09 da Silva Martins*¹⁹⁹, joka koski asetuksen 1408/71 sekä perussopimuksen syrjinnän kieltoa koskevien artiklojen soveltamista ja myös pitkäaikaishoitoetuksia.

¹⁹⁷ Asia C-502/01 ja C-31/02, kohdat 27–28.

¹⁹⁸ Asia C-502/01 ja C-31/02, kohdat 35–36.

¹⁹⁹ Asia C-388/09, Joao Filipe da Silva Martins v. Bansk Betriebskrankenkasse – Pflegekasse 30.6.2011, EUVL C 220, 12.9.2009.

Da Silva Martins oli Portugalin kansalainen, joka oli tehnyt suurimman osan työurastaan Saksassa. Työskentelyn perusteella hänet oli vakuutettu saksalaisessa hoitovakuutusjärjestelmässä. Saksa maksoi hänelle vanhuuseläkettä tammikuusta 1996 lukien ja Portugali huhtikuusta 2002 alkaen. Da Silva Martins sai Saksassa asuessaan hoitovakuutuksesta luontoisetuuksia elokuusta 2001 lukien. Hänen ilmoitettuaan tilapäisestä muutosta Portugaliin joulukuussa 2001 Saksa myönsi hänelle hoitoavustuksen eli rahana maksettavan sairausetuuden vuoden 2002 alusta lukien. Saatuaan tiedon, että da Silva Martinsin muutto Portugaliin oli muuttunut vakinaiseksi heinäkuussa 2002, irtisanoi Saksan laitos hänen hoitovakuutuksensa vakinaisen muuton ajankohdasta.²⁰⁰

Da Silva Martinsin toimivaltainen valtio sairausetuuksien osalta oli Portugali, koska hän sai eläkettä myös Portugalista eli asuinvaltiostaan. Saksan laitos pyysi ennakkoratkaisua siitä, johtuuko perussopimuksen työntekijöiden syrjinnän kieltoa koskevasta EY 42 artiklasta (nyk. SEUT 48) velvollisuus myöntää hänelle Portugalista asetuksen 1408/71 28 artiklan mukaisesti Saksan hoitovakuutusetuus Saksan kustannuksella²⁰¹. Artikla 28 määritteli eläkkeensaajan sairausetuuksien toimivaltaisen valtion tilanteessa, jossa eläkkeensaajalle ei maksettu eläkettä asuinvaltiosta. Näinhän ei ollut da Silva Martinsin kohdalla, sillä Portugali maksoi hänelle eläkettä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien pyysi EU-tuomioistuimen kannanottoa siihen, oliko EU:n primääri- ja sekundäärilainsäädännön mukaista, että työntekijä menettää valinnaiseen jatkuvaan hoitovakuutukseen perustuvan hoitoavustuksen palatessaan kotivaltioonsa, jonka lainsäädännössä ei ole vastaavanlaista etuutta.²⁰²

Tapauksessa tulivat tarkasteltavaksi asetuksen 1408/71 sairausetuusluvun eläkkeensaajan toimivaltaisen valtion määrittämistä koskevien artiklojen lisäksi II osaston lainvalintasäännökset ja yhden jäsenvaltion lainsäädännön periaate. Asetuksen 1408/71 15 artiklan 2 kohdan²⁰³ mukaan vakuutettu kuului yksinomaan pakolliseen vakuutusjärjestelmään, jos kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädäntö tuli samanaikaisesti sovellettavaksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyi, estikö tämä lainvalintasäännös da Silva Martinsia säilyttämästä valinnaiseen jatkuvaan vakuutukseen perustuvan saksalaisen hoitovakuutuksen, koska hän oli asumisen perusteella siirtynyt Portugalin pakollisen vakuutuksen pii-

²⁰⁰ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohdat 24–26.

²⁰¹ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohta 32.

²⁰² Asia C-388/09 da Silva Martins, kohdat 33–35.

²⁰³ Vastaava säännös on asetuksen 883/2004 14 artiklassa.

riin²⁰⁴. EU-tuomioistuimen kannan mukaan 15 artikla ei soveltunut da Silva Martinsin tapaukseen, koska sen 1 kohdan mukaan yhden lainsäädännön periaatetta ei sovelleta valinnaiseen jatkuvaan vakuutukseen, jollei jäsenvaltiossa ole ainoastaan vapaaehtoinen vakuutusjärjestelmä. Saksalainen hoitovakuutus on pääsääntöisesti pakollinen vakuutusjärjestelmä. Tuomioistuin totesi lisäksi 15 artiklan tarkoituksen olevan lähinnä estää, ettei vakuutettu joutuisi saman vakuutustapahtuman varalta maksamaan maksuja kahteen eri järjestelmään. Asetus 1408/71 ei siis tuomioistuimen kannan mukaan asettanut estettä da Silva Martinsin kuulumiselle samanaikaisesti Saksan hoitovakuutusjärjestelmään ja Portugalin pakolliseen sosiaaliturvajärjestelmään.²⁰⁵

EU-tuomioistuin vastasi ennakkoratkaisukysymykseen, ettei asetuksen 1408/71 28 artikla sovellu da Silva Martinsin tapaukseen, koska hän saa eläkettä asuinvaltiostaan eli Portugalista. Tämän perusteella hänen sairausetuuksiensa myöntämisestä ja kustannuksista vastaa Portugalin laitos.²⁰⁶ Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että toisessa jäsenvaltiossa lähes koko työuransa tehnyt siirtotyöläinen, joka palaa alkuperämaahansa viettämään eläkepäiviä saaden eläkettä myös sieltä, ei saa olla epäedullisemmassa asemassa verrattuna sellaiseen siirtotyöläiseen, joka ei vastaavassa tilanteessa ole oikeutettu eläkkeeseen asuinvaltiossaan²⁰⁷. Se totesi ratkaisussaan että

”asetuksen N:o 1408/71 artiklaa on niiden rahaetuuksien osalta, joita suoritetaan hoidon tarpeeseen perustuvan vakuutustapahtuman kattamiseksi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, tulkittava siten, että oikeus varsinaisiin sairausetuuksiin siinä jäsenvaltiossa, jossa henkilö asuu, ei vie oikeutta sellaiseen etuuteen, joka on syntynyt tätä ennen ja josta toinen jäsenvaltio vastaa yksinomaan sen lainsäädännön mukaan, joka koskee hoidon tarpeeseen perustuvaa vakuutustapahtumaa, pelkästään tämän lainsäädännön mukaan täyttyneiden vakuutuskausien perusteella”²⁰⁸.

EU-tuomioistuimen mukaan da Martinsin tapauksessa on kuitenkin huomioitava, että Portugalin sosiaaliturvajärjestelmässä saattaa olla etuus, joka on tulkittavissa hoidon tarpeen perusteella myönnettäväksi rahaetuudeksi. Portugalin lainsäädännön mukaan hoidon tarpeessa olevat eläkeläiset, vammaiset tai jälkeenjääneet voivat saada eläkkeeseensä lisän,

²⁰⁴ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohta 52.

²⁰⁵ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohdat 56–59.

²⁰⁶ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohdat 65–68.

²⁰⁷ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohdat 78–79.

²⁰⁸ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohta 81.

jonka suuruus on riippuvainen hoidon tarpeesta²⁰⁹. Jos etuus on tulkittavissa hoidon tarpeen perusteella maksettavaksi sairausetuudeksi, tulee asetuksen 1408/71 etuuksien päällekkäisyyttä koskeva 12 artikla sovellettavaksi²¹⁰. Mikäli etuus on tulkittavissa nimenomaisesti rahaetuudeksi, on da Silva Martinsilla oikeus asetuksen 1408/71 27 artiklan mukaan hoidon tarpeen perusteella myönnettävään rahaetuuteen ensisijaisesti asuinvaltiostaan. EU-tuomioistuin totesi edelleen, että jos kuitenkin toisen eläkettä maksavan valtion lainsäädännön mukainen saman vakuutustapahtuman perusteella myönnettävä rahaetus on suurempi, henkilöllä on oikeus näiden rahaetuuksien erotukseen. Erotusetuuden kustannuksista vastaa tämä toinen eläkettä maksava valtio.²¹¹

Tulkintansa erotusetuuden maksamisesta EU-tuomioistuin perusti asetuksen 1408/71 taustalla oleviin periaatteisiin ja SEUT 48 artiklaan²¹². Se totesi tosin tulkinnan aiheuttavan käytännön vaikeuksia, koska hallinnollisia käytäntöjä ei tällaiseen etuuksien yhteensovittamiseen ole luotu. Tuomioistuin totesi, että sääntelyn puuttumisesta huolimatta

”tämä ei yksin voi oikeuttaa asetuksen N:o 1408/71 tulkintaa, jonka mukaan entinen siirtotyöläinen, joka voi yksinomaan sen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, jossa hän aiemmin työskenteli, ottaa valinnaisen jatkuvan vakuutuksen hoidon tarpeeseen perustuvan vakuutustapahtuman kattamiseksi, joutuisi maksamaan vakuutusmaksuja saamatta tämän vakuutuksen perusteella minkäänlaista etua, jolloin häntä kohdeltaisiin epäedullisemmin kuin henkilöä, joka on tehnyt koko työuransa vain yhdessä jäsenvaltiossa”.²¹³

Da Silva Martins -tapaukseen soveltuivat asetuksen 1408/71 säännökset, mutta ratkaisun antamisajankohtana asetus 883/2004 oli jo voimassa. Asetuksesta 883/2004 ei kuitenkaan löydy sen enempää säännöspohjaa *da Silva Martins* -tapauksen tyyppisen tilanteen ratkaisemiseen. Pitkäaikaishoitoa koskeva 34 artikla koskee asuinvaltiosta myönnettävien luontoisetuuksien ja toimivaltaisesta valtiosta myönnettävien rahaetuuksien yhteensovittamista. EU-tuomioistuin loi ratkaisullaan uutta EU-oikeutta, jota ei ole vielä viety asetukseen 883/2004. Pitkäaikaishoitoetuuksia koskevan lainsäädännön uudistamistapaa koskevista

²⁰⁹ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohta 22.

²¹⁰ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohta 82.

²¹¹ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohta 83.

²¹² Asia C-388/09 da Silva Martins, kohdat 83 ja 86.

²¹³ Asia C-388/09 da Silva Martins, kohta 87.

ratkaisuista riippuu, tullaanko linjaus ja minkälaisena sisällyttämään sosiaaliturvan koordinaatioasetukseen.

4.2.4 Asumisen ja riittävän yhteyden määrittely

Asuinpaikan määrittämisen merkitys on kasvanut ei-aktiivien henkilöiden tultua koordinaation piiriin asetuksen 883/2004 hyväksymisen myötä. Henkilöiden vapaa liikkuvuus EU:n perusvapautena on laajentunut kaikkien asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvien oikeudeksi eikä ole enää sidottu työntekoon. Liikkumisvapautta sääntelee samaan aikaan asetuksen 883/2004 kanssa hyväksytty direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 2004/38/EY²¹⁴. Direktiivin johdanto-osan 1) kohdassa korostetaan, että oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on jokaisen unionin kansalaisen henkilökohtainen perusoikeus. Jos liikkumisvapauttaan käyttäneen henkilön asuinpaikasta vallitsee jäsenvaltioiden kesken erimielisyys, pyritään yksimielisyys saavuttamaan asetuksen 987/2009 11 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Jäsenvaltioiden tulee yhteisellä sopimuksella pyrkiä vahvistamaan henkilön ”etujen tavanomainen keskus”, tekemällä kokonaisarvio henkilön olosuhteista. Artiklassa on luettelo harkinnassa huomioon otettavista tosiseikoista. EU-tuomioistuin on todennut, että henkilöllä voi olla vain yksi asuinpaikka asetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovellettaessa²¹⁵. Komissio on helmikuussa 2014 julkaissut hallintotoimikunnan tekemän kyselyn pohjalta oppaan helpottamaan henkilön asuinvaltion määrittämistä²¹⁶.

EU-tuomioistuin on tuoreimmassa oikeuskäytännössään katsonut oikeuden jäsenvaltion etuuteen syntyvän myös, jos henkilöllä on riittävä yhteys jäsenvaltion työmarkkinoihin, sosiaaliturvajärjestelmään tai yhteiskuntaan kokonaisuudessaan. Se on tulkinnut riittävän yhteyden syntymisen perusteella jäsenvaltion velvolliseksi myöntämään sosiaaliturvaetus

²¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta, 29.4.2004, EUVL N:o L 158, 30.4.2004, s. 35–48.

²¹⁵ Asia C-589/10 Janina Wencel v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku, 16.5.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, kohta 51.

²¹⁶ Practical guide on the applicable legislation in the European Union (EU), the European Economic Area (EEA) and in Switzerland. Osoitteessa http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-13_en.htm. Viitattu 1.12.2014.

siitä riippumatta, että kyseinen valtio ei ole henkilön toimivaltainen valtio. EU-tuomioistuin on näissä tapauksissa katsonut, että jäsenvaltion kansallinen säännös etuuden myöntämisedellytyksistä ei läpäise suhteellisuustestiä. Etuuden myöntämisen rajoittaminen ei tuomioistuimen ratkaisun mukaan ole ollut objektiivisesti perusteltavissa ja oikeassa suhteessa etuuden myöntämisen rajoittamisesta syntyvään hyötyyn.²¹⁷ Ennakkoratkaisut ovat koskeneet perhe-etuuksia, mutta nähtäväksi jää, tuleeko EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttamaan myös muiden sosiaaliturvan alojen kuten pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin. Kyseiset EU-tuomioistuimen linjaukset menevät asetuksen 883/2004 sanamuodon mukaisen tulkinnan yli asettaen velvollisuuden etuuden myöntämiseen valtiolle, joka ei ole henkilön osalta toimivaltainen. Tilanteen selkiyttämiseksi on esitetty vaatimuksia, että riittävän yhteyden -käsite tulisi määritellä koordinaatiolainsäädännön tasolla. Määritelmän puuttuminen luo maaperää keskustelulle sosiaaliturvaturismista ja heikentää Euroopan unionin vapaan liikkumisen perusoikeutta.²¹⁸

²¹⁷ Ks. Jorens ym. 2013, s. 43 sekä asiat Asia C-352/06, Brigitte Bosmann v. Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen, 20.2.2008, Kok. 2008 I-03827 sekä yhdistetyt asiat C-611/10 ja C-612/10 Waldemar Hudzinski v. Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse (C-611/10) ja Jaroslaw Wawrzyniak v. Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse (C-612/10), 12.6.2012, julkaistu Sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

²¹⁸ Jorens ym. 2013, s. 16.

5. SUOMEN LAINSÄÄDÄNNÖN PEILAUSTA EU-TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNTÖÖN

5.1 Suomen etuuslainsäädäntöä liittyen hoidon tarpeen kattamiseen

TrESS Think Tank 2011 –raportti sisältää luettelot sellaisista jäsenvaltioiden lainsäädännöistä, joiden tarkoitus on hoidon tarpeen kattaminen. Suomen osalta liitteessä mainitaan laki vammaisetuuksista (570/2007), laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta (133/2010), sosiaalihuoltolaki (710/1982), laki omaishoidon tuesta (937/2005), laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) ja kansanterveyslaki (66/1972).²¹⁹ Raportin laatimisen jälkeen on 2013 tullut voimaan laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) eli ns. vanhuspalvelulaki. Lain tarkoitus on parantaa ikääntyvien ihmisten mahdollisuutta vaikuttaa heitä koskevien sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöön ja varmistaa palvelujen hyvä laatu. Vanhuspalvelulaki on yleislaki kunnan velvollisuuksista sen soveltaessa lain 2.2 §:ssä mainittuja erityislakeja, kuten lakia omaishoidon tuesta tai lakia vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista.

Tress-raportin luettelo ei ole siinä mielessä tyhjentävä, että vain siinä mainittujen lainsäädäntöjen mukaiset etuudet olisivat Suomen osalta tulkittavissa pitkäaikaishoitoetuuksiksi. Tyhjentävän listan laatiminen ja kaikkien siihen sisältyvien lainsäädäntöjen tarkastelu suhteessa EU-sosiaaliturvalainsäädäntöön ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ei ole pro gradu -laajuisen tutkimuksen puitteissa mahdollista. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteeksi on valittu etuudet, joista säädetään laissa vammaisetuuksista sekä laissa omaishoidon tuesta. Vammaisetuuksiin kuuluvan lapsen hoitotuen osalta EU-tuomioistuin otti asiassa *C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*²²⁰ kantaa siihen, täytyvätkö sen osalta maksuihin perustumattoman erityisen rahaetuuden kriteerit. Omaishoidon tuen tarkastelun taas tekee mielenkiintoiseksi aiheen ajankohtaisuus. Kansallista omaishoidon kehittämisohjelmaa laativa työryhmä on 2014 antanut loppuraporttinsa omaishoidon tukea koskevan säätelyn uudistamisesta²²¹.

²¹⁹ Jorens ym. 2011, s. 83.

²²⁰ Asia C-299/05, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, 18.10.2007, Kok. 2007, I-08695.

²²¹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:2.

5.2 Vammaisetuudet

5.2.1 Asia C-299/05 ja EU-tuomioistuimen tulkinta Suomen lapsen hoitotuesta

Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 lisättiin asetuksen 1408/71 maksuihin perustuvia erityisiä rahaetuuksia koskevaan liitteeseen II a Suomen osalta myös lapsen hoitotuki (Laki lapsen hoitotuesta, 444/96) sekä vammaistuki (Vammaistukilaki, 124/88)²²².

Asetuksen 1408/71 erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevia säännöksiä uudistettiin asetuksella 647/2005²²³, jolla muutettiin asetuksen 1408/71 4 artiklan 2 a kohtaa. Muutokset vastasivat 29.4.2004 hyväksytyn asetuksen 883/2004 70 artiklaa, joka ei kuitenkaan ollut vielä sovellettavissa, koska asetuksen 883/2004 voimaantulo odotti täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 hyväksymistä. Jotta EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö maksuihin perustumattomien erityisten rahaetuuksien osalta saataisiin nopeammin osaksi kirjoitettua lainsäädäntöä, hyväksyttiin muutokset erillisellä asetuksella. Asetuksen 647/2005 johdanto-osan (3) kohdassa viitataan mm. tapaukseen *C-215/99 Jauch* ja todetaan tarvittavan täsmennystä kriteereihin, joiden perusteella etuus voidaan pätevästi merkitä asetuksen 1408/71 liitteeseen II a. Myös liitettä II a päivitettiin vertaamalla jäsenvaltioiden etuuksia tarkennettuihin kriteereihin.

Liitteeseen merkitsemisen edellytti kahden kriteerin täyttymistä. Ensinnäkin etuus tuli myöntää sellaisen lainsäädännön mukaan, jolla on henkilöllisen soveltamisalansa, tavoitteidensa ja myöntämisedellytystensä vuoksi sekä sosiaaliturvalainsäädännön että sosiaalihuollon piirteitä. Toinen kriteeri edellytti etuuden rahoituksen tulevan yksinomaan julkisten menojen kattamiseen kerättävästä pakollisesta verotuksesta. Etuuden saamisen edellytyksenä ei saa olla maksujen suorittaminen etuudensaajan puolesta eikä maksuilla saa myöskään olla vaikutusta etuuden määrään.

²²² Liittymissopimus (Itävalta, Ruotsi, Suomi), EYVL C 241, 29.8.1994, s. 61–66.

²²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 13.4.2005, (EY) N:o 647/2005, EUVL L 117, 4.5.2005, s. 1–12.

Komissio valitsi asetusta 647/2005 valmistellessaan liitteeseen II a merkittävät etuudet ehdotuksen mukaisen 4 artiklan 2 a kohdan kriteerien sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta²²⁴. Niiden perusteella komissio jätti liitteeseen kirjaamatta ”vammaisille lapsille myönnetty etuudet, jotka on tarkoitettu pääasiallisesti korvaamaan niitä ylimääräisiä perhekustannuksia, joita vammaisesta lapsesta perheelle aiheutuu” sekä etuudet, joita EU-tuomioistuin pitää ”sellaisina rahallisina sairausetuuksina, joilla pyritään parantamaan huollettavien henkilöiden terveydentilaa ja elämänlaatua, vaikka näillä etuuksilla olisikin sairaudesta riippumattomia piirteitä”²²⁵. Suomen osalta komissio jätti liitteeseen II a kirjaamatta lapsen hoitotuen ja Ruotsin osalta vammaistuen ja vammaisen lapsen hoitotuen. Yhdistyneen kuningaskunnan etuuksista komissio jätti liitteestä pois vammaisen elämisavustuksen, avustajalisän sekä huoltajan avustuksen.

Kyseisten jäsenvaltioiden vaatimuksesta Euroopan unionin neuvosto kuitenkin lisäsi kaikki edellä mainitut etuudet liitteeseen²²⁶. Neuvoston tekemien muutosten jälkeen liitteeseen siis jäi Suomen osalta edelleen sekä vammaistukilaki että laki lapsen hoitotuesta. Komission ja toisaalla parlamentin ja neuvoston välillä vallitseva erimielisyys EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ja asetuksen 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan muutoksen suhteesta liitteeseen II a päättyi EU-tuomioistuin ratkaistavaksi tapauksessa *C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*.

Komissio vaati EU-tuomioistuimessa nostamallaan kanteella, että edellä mainitut riidanalaiset etuudet on poistettava liitteestä²²⁷. Komission käsityksen mukaan Suomen lainsäädännön mukainen lapsen hoitotuki ja Ruotsin lainsäädännön mukainen vammaisen lapsen hoitotuki olivat molemmat asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisia perhe-etuuksia. Ruotsin vammaistuen komissio taas katsoi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiseksi sairausetuudeksi, koska tuen tarkoitus oli henkilön vammasta johtuvien lisäkustannusten korvaaminen niin, että ”hänen terveydentilaansa ja elämänlaatuansa huollettavana henkilönä voitaisiin parantaa”. Myös Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaisten vammaisen

²²⁴ Ks. Euroopan yhteisön komission tarkemmat perustelut KOM(2003)468, kohta 3 alakohta 4 Liitteeseen II a tehtävät muutokset.

²²⁵ Asia C-299/05, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, kohta 12.

²²⁶ Asia C-299/05, kohdat 13–14.

²²⁷ Asia C-299/05, kohta 15.

elämisavustuksen, avustajalisän ja huoltajan avustuksen komissio katsoi täydentävän sairausvakuutusetuuksia eli olevan asetuksen 1408/71 4 artiklan mukaisia sairausetuuksia.²²⁸

Neuvosto, parlamentti ja asianosaiset jäsenvaltiot vetosivat riidanalaisten etuuksien maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia osoittaviin piirteisiin. Sosiaalihuollon piirteitä olivat niiden mukaan etuuksien perustuminen tarpeeseen ja seikka, ettei myöntämisen edellytyksenä ollut työskentely- tai maksukausien samanaikainen kertyminen. Sosiaaliturvan piirteitä niissä taas olivat harkintavallan puuttuminen myöntämisen suhteen sekä etuudensaajien oikeudellisesti määriteltä asema. Neuvosto katsoi, että nämä sekamuotoiset etuudet liittyvät läheisesti kyseisten kolmen valtion ”taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen” ja että ne eroavat olennaisesti EU-tuomioistuimen asioissa *C-160/96 Molenaar* ja *C-215/99 Jauch* tarkastelemista etuuksista.²²⁹ Parlamentti katsoi lisäksi, että etuus voisi samanaikaisesti kuulua asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan. Yhdistynyt kuningaskunta muistutti EU-tuomioistuimen aiemmin antamissaan tuomioissa todenneen vammaisen elämisavustuksen ja avustajalisän asetuksen 4 artiklan 2 a kohdan b alakohdan mukaisiksi vain työkyvyttömiä erityistä suojelemista varten tarkoitetuiksi etuuksiksi.²³⁰

EU-tuomioistuin totesi, että riidanalaisten etuuksien osalta oli kiistatonta, että ne olivat maksuihin perustumattomia. Ratkaisevaa siis oli, olivatko ne luonteeltaan erityisiä.²³¹ Tuomioistuin totesi ensinnäkin, että riidanalaisia etuuksia ei voida pitää asetuksen 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdan ii alakohdassa mainittuina etuuksina, joiden ainoa tarkoitus on vammaisten erityinen suojeleminen ja jotka liittyvät läheisesti kyseisen henkilön sosiaaliseen ympäristöön kyseisessä jäsenvaltiossa. Edellytyksen ei voida katsoa täyttyvän, koska etuuksilla myös pyritään ”varmistamaan näiden henkilöiden tarvitsemat hoidot ja valvonta heidän perheissään tai tähän erikoistuneissa laitoksissa”.²³²

EU-tuomioistuin totesi edelleen, että 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdan i alakohdan mukainen etuus on määriteltävä tavoitteensa avulla. Tuomioistuimen mukaan sen

²²⁸ Asia C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio vs. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, kohdat 39–42.

²²⁹ Asia C-299/05, kohdat 43–46.

²³⁰ Asia C-299/05, kohdat 49–50.

²³¹ Asia C-299/05, kohta 52.

²³² Asia C-299/05, kohta 54.

”täytyy korvata sosiaaliturvaetus tai täydentää sitä, siitä kuitenkin erottuen ja sen täytyy olla taloudellisilla ja sosiaalisilla syillä perustellun sosiaalihuollon luonteinen ja siitä täytyy päättää sellaisen säännöksen mukaisesti, jossa on vahvistettu objektiiviset arviointiperusteet”²³³.

Tällainen etuus on erotettavissa sosiaaliturvaetuudesta, jonka ominaispiirteet taas ovat myönnön perustumisen laissa määriteltynsä asemaan, riippumattomuus tarveharkinnasta sekä etuuden kuuluminen asetuksen 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa mainittuihin riskeihin.²³⁴

Suomi ja Ruotsi totesivat molemmat lausunnoissaan, että lapsen hoitotuen tarkoitus on varmistaa vammaisten lasten hoito, valvonta ja kuntoutus. EU-tuomioistuin katsoi kuitenkin, että lapsen hoitotuen pääasiallinen tarkoitus on molemmissa maissa lääketieteellinen ja etuuksia on näin ollen pidettävä sairausetuuksina. Pääasiallisen tavoitteen valossa on merkitykseltään, että tukien saanti ei ole riippuvainen työskentely- tai maksukausista. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että etuudet myönnetään tapauskohtaisesti ottaen huomioon lapsen tarpeet ja laissa säädetyt perusteet tai että ne ovat osa vammaisille tarkoitettua palvelukokonaisuutta liittyen läheisesti asianomaisten valtioiden taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen.²³⁵

Julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan, että lapsen hoitotuen myöntö perustuu laissa määriteltynsä asemaan. Etuuden myöntäminen tosin ”riippuu kattavasta ja tapauskohtaisesta hoidon tarpeen ja lapsen henkilökohtaisen tilanteen arvioinnista”, mutta kokonaisharkinnassa ei huomioida lainkaan taloudellista tarvetta eikä vanhempien tuloja ja varallisuutta. Julkisasiamies totesi, että etuudessa voidaan katsoa olevan sosiaalihuollon piirteitä, mikä on yksi maksuihin perustumattomien erityisuuksien kriteereistä, vain myöntämisen perustuessa taloudelliseen tarpeeseen. Sosiaaliturvaetuuksilla taas katetaan muihin henkilökohtaisiin seikkoihin perustuva erityinen tarve eikä myöntäminen riipu etuudensaajan tuloista.²³⁶ Mielenkiintoinen on julkisasiamiehen perustelu myös sille, miksei Suomen lapsen hoitotukea voida katsoa maksuihin perustumattomaksi erityisuuksiksi asetuksen 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdan ii alakohdan perusteella. Alakohta koskee etuutta, joka on tarkoitettu vain vammaisten erityistä suojelemista varten. Lapsen hoitotukea myönne-

²³³ Asia C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio vs. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, kohta 55.

²³⁴ Asia C-299/05, kohta 56.

²³⁵ Asia C-299/05, kohdat 55–56.

²³⁶ C-299/05, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Juliane Kokott, kohdat 81–82 ja 85–86.

tään myös sairauden perusteella eikä julkisasiamiehen kannan mukaan vammaisuuteen voida rinnastaa edes pitkällistä tai kroonista sairautta.²³⁷ Tuomioistuim ei varsinaisesti ottanut kantaa siihen, onko lapsen hoitotuki katsottava luontoisetuudeksi vai rahaetuudeksi. Ratkaisussaan se kuitenkin viitasi *Molenaar*-tuomioon, jonka mukaan hoitovakuutuksen kaltainen kuukausittain maksettava rahaetus on rahana maksettava sairausetus²³⁸.

EU-tuomioistuin katsoi myös Ruotsin vammaistuen asetuksen 1408/71 mukaiseksi sairausetuudeksi, vaikka se totesi etuuden poikkeavan tuomioiden *C-160/96 Molenaar*, *C-215/99 Jauch* ja *C-286/03 Hosse* mukaisista etuuksista. Vammaistuen tarkoitus on EU-tuomioistuimen mukaan tukea vammaista henkilöä niin, että hän voi palkata ulkopuolisen henkilön avustamaan itseään ja tällä tavoin parantaa terveydentilaansa ja elämänlaatuaan.²³⁹ Yhdistyneen kuningaskunnan riidanalaiset etuudet tuomioistuin rinnasti ominaispiirteiltään Ruotsin vammaistukeen ja katsoi vammaisen elämisavustuksen, avustajalisän ja huoltajan avustuksen asetuksen 1408/71 mukaisiksi sairausetuuksiksi. EU-tuomioistuin totesi, ettei kyseisten etuuksien tavoitteena ole sairausetuuksien täydentäminen, kuten asioissa *Jauch* ja *Hosse*, mutta tällä seikalla ei ollut vaikutusta tulkintaan. Merkitystä ei ollut myöskään sillä, että tuomioistuin oli aiemmassa oikeuskäytännössään katsonut kyseiset etuudet maksuihin perustumattomiksi erityisetuuksiksi.²⁴⁰

EU-tuomioistuin siis hyväksyi komission vaatimukset ja kumosi asetuksen 647/2005 liitteen II a säännökset riidanalaiden etuuksien osalta. Se kuitenkin piti väliaikaisesti voimassa liitteen määräyksen Yhdistyneen kuningaskunnan vammaisen elämisavustuksen ”liikkuvuutta” koskevilta osin, jonka se katsoi sosiaalihuoltoon liittyväksi.²⁴¹

5.2.2 Vammaisetuudet pitkäaikaishoidon näkökulmasta

²³⁷ C-299/05, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Juliane Kokott, kohta 89.

²³⁸ C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio vs. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, kohta 56.

²³⁹ Asia C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio vs. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, kohdat 60–62.

²⁴⁰ Asia C-299/05, kohdat 67–71.

²⁴¹ Asia C-299/05, kohdat 67 ja 75.

Voimassa oleva laki vammaisetuksista tuli voimaan vuoden 2008 alusta²⁴². Laki sisältää säännökset alle 16-vuotiaan vammaistuesta, 16 vuotta täyttäneen vammaistuesta, eläkettä saavan hoitotuesta, hoitotuen osana maksettavasta veteraanilisästä sekä ruokavaliokorvauksesta. Ennen lain voimaan tuloa vammaisetuksia koskevia säännöksiä sisältyi useampaan lakiin. Alle 16-vuotiaan vammaistukea vastaavasta lapsen hoitotuesta säänneltiin laissa lapsen hoitotuesta (444/69). 16 vuotta täyttäneen vammaistuen edeltäjää eli vammaistukea koskevat säännökset sisältyivät vammaistukilakiin (124/1988). Eläkettä saavan hoitotukea koskevat säännökset olivat kansaneläkelaiissa (347/1956) tuen ollessa nimeltään eläkkeensaajien hoitotuki. Ruokavaliokorvaus mainitaan ensimmäisen kerran laissa vammaisetuksista, mutta sitä vastaavaa korvausta maksettiin jo vuonna 2002 vammaistukilakiin ja kansaneläkelakiin tehtyjen lisäysten perusteella. Veteraanilisää koskeva säännös lisättiin lakiin vammaisetuksista 2010 vuoden alussa.²⁴³ Hallituksen esityksen mukaan veteraanilisän tarkoitus on edistää kaikkein pienituloisimpien ja toisen henkilön avun varassa olevien rintamaveteraanien kotona selviytymistä²⁴⁴. Veteraanilisä maksetaan myöntämisedellytykset täyttävälle eläkkeensaajalle eläkkeensaajan hoitotuen yhteydessä, jos hänellä on maksussa korotettu tai ylin hoitotuki sekä ylimääräinen rintamalisä.

Vammaisetuslainsäädännön valmistelu tapahtui asian *C-299/05* vireillä ollessa EU-tuomioistuimessa. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä oletuksena oli, että vammaistuki ja lapsen hoitotuki tulisivat säilymään asetuksen 1408/71 maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuksia koskevassa liitteessä. Tämän pohjalta myös eläkettä saavan hoitotuki katsottiin hallituksen esityksessä liitteen II a mukaiseksi etuudeksi. Velvollisuutta eläkettä saavan hoitotuen maksamiseen toiseen jäsenvaltioon ei siis katsottu lain säätämisen jälkeen olevan. Eläkkeensaajien hoitotukea koskevien säännösten sisältyessä kansaneläkelakiin oli etuus maksettu myös toisessa jäsenvaltiossa asuvalle henkilölle.²⁴⁵ Samassa hallituksen esityksessä ehdotettiin myös vammaisetuksista annetun lain lisäämistä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 1 §:n 2 kohtaan. Tämän kohdan mukaisia etuuksia maksetaan ainoastaan vakinaisesti Suomessa asuville ja tilapäisesti alle vuoden ulkomailla oleskeleville.²⁴⁶

²⁴² Laki vammaisetuksista 11.5.2007/570.

²⁴³ Laki vammaisetuksista annetun lain muuttamisesta 1050/2010.

²⁴⁴ HE 192/2009 vp, s. 6.

²⁴⁵ HE 90/2006 vp, s. 11, 23, 61.

²⁴⁶ HE 90/2006 vp, s. 88, 215–216.

Vammaisetuslainsäädännön valmistelun aikoihin käynnistyi myös asetuksen 883/2004 liitteiden hyväksymisprosessi. Komissio antoi niitä koskevan ehdotuksensa heinäkuussa 2007²⁴⁷. Liitteet tuli saada hyväksyttyä ennen asetuksen 883/2004 soveltamisen alkupäivää. Komissio ehdotti maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuksia koskevaan liitteeseen X Suomen osalta vammaistukilakia 124/88²⁴⁸. Asian C-299/05 käsittely oli EU-tuomioistuimessa vielä kesken, mutta mainintaa lapsen hoitotuesta ei komission ehdotukseen enää sisältynyt. Syyskuussa 2009 hyväksytyssä asetuksessa 988/2009 ei mainintaa vuoden 1988 vammaistukilasta enää ole²⁴⁹. Toisaalta liitteessä ei mainita myöskään vammaisetuksia ja vuoden 2007 lakia vammaisetuksista. Vaikka EU-tuomioistuimen asiassa C-299/05 antama ratkaisu koski Suomen osalta vain lapsen hoitotukea, katsoi Suomi tuomion perusteella vammaisetuudet kokonaisuudessaan, mukaan lukien ruokavaliokorvaus, rahana maksettaviksi sairausetuuksiksi²⁵⁰. Suomi on asetuksen 883/2004 9 artiklan velvoitukseen perustuen ilmoittanut lain vammaisetuksista olevan asetuksen 883/2004 3 artiklan mukaista lainsäädäntöä 1.5.2010 lukien²⁵¹. Vuoden 2014 alusta toteutettiin lainmuutos, jolla laki vammaisetuksista siirrettiin SovAL:n 1 §:n 1 kohtaan. Tämän kohdan mukaisia etuuslakeja sovelletaan myös muihin henkilöihin kuin tosiasiallisesti maassa asuviin.

Suomen vammaisetuksien luonne asetuksen 883/2004 mukaisina sairauden perusteella maksettavina rahaetuksina ilmenee myös vammaisetuksia toimeenpanevan Kelan etuusohjeista²⁵². Suomen vammaisetuksien koordinoinnissa sovelletaan siis asetuksen 883/2004 sairausluvun säännöksiä sairauden perustella myönnettävien rahaetuksien koordinoinnista. Tulkinta ulkomailla asuvan perheenjäsenen oikeudesta 16 vuotta täyttä-

²⁴⁷ KOM(2007) 376 lopullinen annettiin 3.7.2007 eli asian C-299/05 vireillä ollessa EU-tuomioistuimessa.

²⁴⁸ Muut ehdotuksessa mainitut etuudet olivat eläkkeensaajien asumistuki, työmarkkinatuki ja maahanmuuttajan erityistuki.

²⁴⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 muuttamisesta ja sen liitteiden sisällön määrittämisestä 16.9.2009, (EY) N:o 988/2009, EUVL L 284, 30.10.2009, s. 43–72.

²⁵⁰ Ks. Solmu IV:n loppuraportti, s. 15 alaviite 4, s.21 alaviite 21.

²⁵¹ Suomen tasavallan ilmoitus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 9 artiklan nojalla. Osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>

²⁵² Kelan etuusohjeet: alle 16 vuotiaan vammaistuki osoitteessa http://www.kela.fi/documents/10180/578283/alle_16vuotiaan_vammaistuki.pdf/100648f1-84e3-4b4b-8608-828131113fbd, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki osoitteessa http://www.kela.fi/documents/10180/578283/16_vuotta_tayttaneen_vammaistuki.pdf/a5f93fc2-11fb-4cd8-85b2-fca0b1202c30., eläkettä saavan hoitotuki osoitteessa http://www.kela.fi/documents/10180/578283/elaketta_saavan_hoitotuki.pdf/d0b1cbba-ea14-4cee-ac50-b4e1fabf488b ja ruokavaliokorvaus osoitteessa <http://www.kela.fi/documents/10180/578283/ruokavaliokorvaus.pdf/55109679-0e89-4d88-928c-bcdca09649a2>. Viitattu 1.12.2014.

neen vammaistukeen tosin poikkeaa joltain osin asetuksen 883/2004 1 luvun säännöksistä koskien perheenjäsenen johdettua oikeutta sairausetuuksiin. Pelkkä perheenjäsenyys asetuksen 883/2004 perusteella vakuutettuun työntekijään tai sellaiseen eläkkeensaajaan, jonka sairausetuuksien osalta Suomi on toimivaltainen, ei aina toisi oikeutta 16 vuotta täyttäneen vammaistukeen²⁵³. Vammaisetuksia ei ole Suomessa tulkittu pitkäaikaishoitoetuksiksi eikä niiden koordinoinnissa sovelleta asetuksen 883/2004 34 artiklaa. Vertaamalla vammaisetuslain tavoitteita Saksan hoitovakuutuksen ja Itävallan hoitoavustuksen tarkoituksiin sekä huomioimalla EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö voidaan perustellusti päätyä myös tulkintaan, että Suomen vammaisetuudet ovat asetuksen 883/2004 mukaisia pitkäaikaishoitoetuksia.

Vammaisetuslain tarkoitus on sen 1 §:n mukaan

”tukea Suomessa asuvan vammaisen tai pitkäaikaisesti sairaan henkilön selviytymistä jokapäiväisessä elämässä, osallistumista työhön tai opiskeluun sekä hänen toimintakykynsä ylläpitämistä, hänen kotona asumistaan, kuntoutustaan ja hoitoaan”.

Saksan hoitovakuutuksesta korvataan kustannuksia, jotka aiheutuvat ”henkilöiden hoidon tarpeesta eli heidän tarpeestaan turvautua pysyvästi muiden henkilöiden apuun suoriutuakseen jokapäiväisistä toiminnoista”²⁵⁴. EU-tuomioistuin totesi asiassa *Jauch* Itävallan hoitoavustuksen Saksan hoitovakuutuksen kaltaiseksi. Tämän kaltaisilla etuuksilla nimenomaisesti täydennetään sairausvakuutusetuksia ja parannetaan hoidon tarpeessa olevien terveydentilaa ja elämänlaatua.²⁵⁵ Ratkaisussaan *C-299/05* EU-tuomioistuin viittasi Suomen lapsen hoitotuen osalta *Molenaar*-tuomioon, jonka mukaan hoitovakuutuksen kaltainen kuukausittain maksettava rahaetus on rahana maksettava sairausetuus²⁵⁶. Pitkäaikaishoidon käsite taas syntyi Saksan hoitovakuutuksen ja *Molenaar*-tuomion pohjalta.

Palataan vielä luvussa 3 käsitellyn *Molenaar*-tapauksen yhteydessä EU-tuomioistuimen toteamiin hoitovakuutuksen erityispiirteisiin eli

- 1) avustus maksetaan säännöllisin väliajoin eikä se edellytä hoitokulujen maksamista etukäteen eikä tositteiden esittämistä niistä,
- 2) avustuksen määrä on kiinteä eikä riippuvainen kulujen määrästä ja

²⁵³ Kelan etuusohje, 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, s. 23, 26.

²⁵⁴ Asia C-160/96, *Molenaar*, kohta 3.

²⁵⁵ Asia C-215/99 *Jauch*, kohdat 23–24.

²⁵⁶ C-299/05 Euroopan yhteisöjen komissio vs. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, kohta 56.

- 3) etuudensaaja voi melko vapaasti käyttää hänelle myönnettyt rahasummat esimerkiksi palkitakseen häntä vapaaehtoisesti auttavaa perheenjäsentä tai läheistä²⁵⁷.

Nämä kriteerit pätevät myös vammaisetuslain perusteella myönnettäviin vammaisetuuksiin. Vammaisetus maksetaan etuudensaajalle kuukausittain laissa säädettyinä kiinteinä määrinä ja etuuden saaja voi vapaasti käyttää sen tarvitsemansa hoidon hankkimiseen tai avustajan palkkaamiseen. Etuuden taso vaihtelee hoidon ja avun tarpeen sekä erityiskustannusten määrän perusteella. Alle 16 vuotiaan vammaistuen myöntämisen edellytyksenä on, että hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen tarve jatkuu vähintään kuusi kuukautta. Eläkettä saavan hoitotuen ja 16 vuotta täyttäneen hoitotuen edellytys taas on, että avun, ohjauksen ja valvonnan tarve kestää vähintään yhden vuoden. Vammaisetuksien tarkoitus on siis kattaa pitkään jatkuvaa hoidon tarvetta. Asiassa *Hosse* käsitelty Itävallan lainsäädännön mukainen huoltoavustus on samantyyppinen. Avustuksella pyritään korvaamaan kiinteän tuen muodossa etuudensaajan hoidon ja avun tarpeesta johtuvat kustannukset ja sen määrä riippuu hoidon tarpeesta ja hoitoon käytetystä ajasta kuukautta kohden laskettuna²⁵⁸.

Vammaisetuslainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys jätettiin eduskunnalle 20.11.2014²⁵⁹. Vahvistettu laki tulee pääosin voimaan 1.6.2015. Hyväksytyt muutokset korostavat vammaisetuksien osalta niitä ominaispiirteitä, joita EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on pitkäaikaishoitoetuksille muodostunut. Lainmuutoksen tavoitteena on, että vammaisetus voidaan useammin myöntää toistaiseksi eli pitkäaikaisen hoidon tarpeen kattamiseen. Lainmuutoksen voimaantulon jälkeen vammaisetuuden saamisen edellytykset ovat yhteneväiset alle 16 vuotiaan vammaistuen, 16 vuotta täyttäneen vammaistuen ja eläkettä saavan hoitotuen osalta eli sairaudesta, viasta tai vammasta johtuva hoidon tarve. Etuutta ei voida enää myöntää pelkästään erityiskustannusten perusteella, vaan sillä on merkitystä vain arvioitaessa etuuden tasoa.²⁶⁰ Hallituksen esityksessä eikä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä²⁶¹ ole otettu kantaa muutosten vaikutuksiin asetuksen 883/2004 soveltamisen kannalta.

²⁵⁷ Asia C-160/96 Molenaar, kohta 34.

²⁵⁸ C-286/06 Hosse, kohta 40.

²⁵⁹ HE 255/2014.

²⁶⁰ HE 255/2014, s. 9, 12–13.

²⁶¹ StVM 30/2014 vp.

5.3 Omaishoidon tuki

5.3.1 Omaishoidon tuen sääntelyn nykytila ja ehdotuksia sen kehittämiseksi

Vuoden 2007 alusta tuli voimaan laki omaishoidon tuesta. Ennen tätä omaishoidon tukea koskevat säännökset sisältyivät sosiaalihuoltolakiin (710/1982) sekä asetukseen omaishoidon tuesta (318/1993). Hallituksen esityksen mukaan omaishoidon tukea koskevan lain tavoite oli parantaa kuntalaisten yhdenvertaisuutta, koska omaishoitoa koskevia säännöksiä sovellettiin kunnissa hyvin eri tavoin²⁶². Esityksessä kuitenkin nimenomaisesti todettiin, että tarkoitus ei ole säätää omaishoidon tukea subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan etuus on jatkossakin määrärahasidonnainen ja riippuvainen kunnan harkinnasta²⁶³.

Omaishoidon tuki on kokonaisuus, joka muodostuu tapauskohtaisesti. Se koostuu hoidettavalle annettavista palveluista, omaishoitajalle maksettavasta hoitopalkkiosta sekä omaishoitajalle järjestettävästä vapaasta ja muista omaishoitajan jaksamista tukevista palveluista. Tukea voidaan myöntää myös joko pelkästään hoitopalkkiona omaishoitajalle tai palveluina hoidettavalle²⁶⁴. Hoitopalkkion taso määräytyy hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan, mutta tasot ja arviointikriteerit ovat kuntien vapaasti päätettävissä. Ainoastaan hoitopalkkion vähimmäismäärästä on laissa säännös, mutta siitäkin voidaan tietyin edellytyksin poiketa. Hoitopalkkion määrä ei siis ole riippuvainen hoidettavan tai hoitajan tuloista, mikä todetaan myös hallituksen esityksessä²⁶⁵.

Omaishoitaja tekee kunnan kanssa omaishoitosopimuksen, johon liitetään hoito- ja palvelusuunnitelma. Suunnitelma pitää sisällään hoidettavalle omaishoitajan antaman hoidon lisäksi annettavat kunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollonpalvelut sekä omaishoitajan jaksamista tukevat palvelut. Laissa todetaan nimenomaisesti, ettei omaishoitaja ole työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa kuntaan, hoidettavaan tai hoidettavan huoltajaan. Omaishoitosopimus on luonteeltaan toimeksiantosopimus. Kunnan on kuitenkin otettava sopimussuhteiselle omaishoitajalle eläke- ja tapaturmavakuutus.

²⁶² HE 131/2005, s. 10.

²⁶³ HE 131/2005, s. 12.

²⁶⁴ Kalliomaa-Puha 2007, s. 40.

²⁶⁵ HE 131/2005, s. 23.

Omaishoidon tuki säästää vuosittain huomattavia summia julkisia palvelumenoja ja sen kehittäminen on kansantaloudellisesti erittäin kannattavaa²⁶⁶. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti tammikuussa 2012 työryhmän laatimaan kansallisen omaishoidon kehittämissuunnitelman. Työryhmä antoi väliraportin toukokuussa 2013²⁶⁷ ja loppuraportin maaliskuussa 2014²⁶⁸. Työryhmä ehdottaa loppuraportissaan nykyisen omaishoidon tuesta annetun lain korvaamista lailla sopimusomaishoidosta. Sopimusomaishoitolaissa säädettäisiin tarkemmin tuen myöntämisen edellytyksistä sekä hoitopalkkioluokista, jotka määräytyisivät hoidon vaativuuden ja sitovuuden mukaan. Työryhmä nostaa harkittavaksi, tulisiko sopimusomaishoidon säätää subjektiiviseksi oikeudeksi, jos lain edellytykset sen myöntämiselle täyttyvät. Myös subjektiivisen oikeuden laajuus olisi harkittava eli mitkä tuen osatekijät – hoitopalkkio, vapaat ja hoito- ja palvelusuunnitelmiin sisällytettävät erilaiset hoidettavalle sekä hoitajalle suunnatut palvelut – kuuluisivat subjektiivisen oikeuden piiriin²⁶⁹.

Rahoituksen osalta työryhmä esittää kahta vaihtoehtoista mallia. Toisen mallin mukaan rahoitus säilyisi kunnan vastuulla, mutta valtionosuutta kustannuksista kasvatettaisiin. Toisessa mallissa rahoituksesta vastaisi valtio ja päätöksen hoitopalkkiosta antaisi sekä tuen toimeenpanon hoitaisi Kela.²⁷⁰ Sopimusomaishoidon säätäminen subjektiiviseksi oikeudeksi edellyttää, että vahvennetussa kuntamallissa kunnan ja vaihtoehtoisesti taas Kelan rahoitusmallissa valtion on varattava etuuden toimeenpanoa varten riittävät määrärahat.

Hallituksen esitys omaishoidon tukea koskevan lain säätämiseksi ottaa kantaa lain suhteesta sosiaaliturvan koordinaatiosäännöksiin luokitellessaan omaishoidon tuen sosiaalipalveluksi²⁷¹. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on järjestettävä sosiaalipalvelut vain kunnan asukkaille, joten tällä perusteella velvollisuutta tuen maksamiseen ulkomaille ei olisi.²⁷² Kansallisen omaishoidon kehittämissuunnitelman laatinut työryhmä korostaa loppuraportissaan, ettei sopimusomaishoidon tukea koskevaan lakiin sisältyvä hoitopalkkiokaan olisi sosiaaliturvaetuus, vaan korvaus omaishoitajan antamasta hoidosta ja huolenpidosta²⁷³. Työryhmä

²⁶⁶ Ks. Kehusmaa ym. 2013; Kehusmaa 2014.

²⁶⁷ STM 2013:10.

²⁶⁸ STM 2014:2.

²⁶⁹ STM 2014:2, s. 44

²⁷⁰ STM 2014:2, s. 11.

²⁷¹ HE 131/2005

²⁷² HE 131/2005, s. 21. Ks. myös Tuori & Kotkas 2008 s. 24: Sosiaalihuollon toimintalojien jako viimesijaiseen toimeentuloturvaan; yleiseen sosiaalipalveluun, johon omaishoidontuki sisältyy sekä erityispalveluihin.

²⁷³ STM 2014:2, s. 38.

näkee hoitopalkkion toimeenpanon siirtämisen Kelalle suurentavan riskiä hoitopalkkion tulkitsemiseksi asetuksen 883/2004 mukaiseksi rahaetuudeksi, joka olisi eksportoitavissa²⁷⁴. Syinä riskin suurenemiselle olisi työryhmän mukaan etuuden harkinnanvaraisuuden ja määrärahasidonnaisuuden poistuminen²⁷⁵.

5.3.2 Omaishoidon tuen peilausta suhteessa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön

Asetuksen 883/2004 soveltumisesta omaishoidon tukeen ei ole olemassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. EU-tuomioistuimen kantaa ei siis ole siitä, onko omaishoidon tuki asetuksen 883/2004 4 artiklan 1 kohdan sosiaaliturvaa, koordinaation ulkopuolella jäävää sosiaalihuoltoa vai mahdollisesti maksuihin perustumaton erityinen rahaetus. Tämän tutkimuksen yksi kysymys on, olisiko omaishoidon tuki katsottavissa asetuksen 883/2004 mukaiseksi pitkäaikaishoitoetuudeksi. Edellytyksenä tälle on, että se olisi tulkittavissa asetuksen 883/2004 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiseksi sairausetuudeksi. Edellä alaluvussa 5.1 todettiin, että omaishoidon tuki mainitaan pitkäaikaishoitoa koskevissa trESS-raporteissa Suomen osalta mahdollisena pitkäaikaishoitoetuutena²⁷⁶.

EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoetuuksia koskevan oikeuskäytännön pohjalta voidaan esittää perusteltuja arveluja siitä, minkälaisiin seikkoihin tuomioistuin saattaisi kiinnittää huomiota omaishoidon tuen ominaispiirteitä arvioidessaan ja minkälaiseen lopputulokseen se mahdollisesti niiden perusteella etuuden luokittelussa voisi päätyä.²⁷⁷ Kuten vammaisuuksien tarkastelun osalta lähdettiin liikkeelle vammaisetuslainsäädännön tarkoituksesta, otetaan myös omaishoidon tuen tarkastelun lähtökohdaksi omaishoidon tuen tarkoitus. EU-tuomioistuin on usein etuuden luokittelua koskevissa ratkaisuisaan korostanut juuri etuuden tarkoitusta.

Omaishoidon tuesta annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoitus ”on edistää hoidettavan edun mukaisen omaishoidon toteuttamista turvaamalla riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä hoidon jatkuvuus ja omaishoitajan työn tukeminen”. Lain 2 §:ssä olevan omaishoidon määritelmän mukaan omaishoidolla tarkoitetaan ”vanhuksen, vammaisen tai

²⁷⁴ STM 2014:2, s. 53.

²⁷⁵ STM 2014:2, s. 55.

²⁷⁶ Jorens ym. 2011, s.83–86 ja Jorens ym. 2012, s. 85–88.

²⁷⁷ Ks. aiheesta myös Kalliomaa-Puha 2007, s. 62–68.

sairaahan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotiooloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla”. Omaishoidon tuki taas on 2 §:n mukaan kokonaisuus, joka ”muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista”. Yksi omaishoidon tuen 3 §:ssä mainituista myöntämisedellytyksistä on, että henkilö alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn vuoksi tarvitsee kotiooloissa hoitoa tai muuta huolenpitoa. Lain tarkoituksen ja myöntämisedellytysten perusteella voidaan omaishoidon tuen todeta kattavan hoidon tarpeen riskiä. Omaishoidon sopimus tehdään lain 8 §:n mukaan toistaiseksi, mikä taas osoittaa tuen olevan tarkoitettu kattamaan pitkäaikaista hoidon tarvetta.

Saksan hoitovakuutuksen ominaispiirteitä on tarkasteltu edellä tapausten *Molenaar*, *Chamier-Glisczinski* sekä *Gaumain-Cerri ja Barth* yhteydessä. Hoitovakuutuksesta katetaan monenlaisia kustannuksia ja omaishoidon tuessa on paljon samankaltaisia piirteitä. Hoitovakuutuksesta korvataan ”kustannuksia, jotka syntyvät henkilöiden hoidon tarpeesta eli heidän tarpeestaan turvautua pysyvästi muiden henkilöiden apuun suoriutuakseen jokapäiväisistä toiminnoista”²⁷⁸. Hoitovakuutuksesta korvataan ensinnäkin kotona, erikoissairaalossa ja -laitoksissa annetusta hoidosta syntyneet kulut, vakuutetulle välttämättömien varusteiden hankintakulut ja vakuutetun asunnon kunnostamiskulut. Näillä on yhtäläisyyksiä Suomen eri lakien perusteella myönnettävään sosiaalihuoltoon ja -palveluihin, jotka omaishoidon tuesta annetun lain mukaan tulee kirjata omaishoitosopimuksen hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Tämän tyyppiset etuudet EU-tuomioistuimissa on katsonut sairauden perusteella myönnettäviksi luontoisetuuksiksi.

Saksan hoitovakuutuksesta kuukausittain maksettavalla hoitoavustuksella, jonka EU-tuomioistuimissa on katsonut sairauden perusteella maksettavaksi rahaetuudeksi, on taas yhtäläisyyksiä omaishoidon tuen hoitopalkkioon. Yhtäläisyyksiä on etuuden maksaminen säännöllisin väliajoin ilman, että kustannuksista täytyy esittää tositteita. Yhtäläisyyksiä ovat myös avustuksen kiinteämääräisyys ja riippumattomuus tuloista. Erona on, että hoitoavustus maksetaan hoidettavalle ja hän voi käyttää rahat vapaasti esimerkiksi palkitakseen häntä hoitavaa läheistä, kun taas omaishoidon tuki maksetaan suoraan hoitoa tarjoavalle läheiselle. Omaishoidon kehittämisohjelmaa valmisteelle työryhmän esittämissä sopi-

²⁷⁸ Asia C-160/96, *Molenaar*, kohta 3.

musomaishoidon järjestämismalleissa vahvennetun kuntamallin tapauksessa kunta tekisi päätöksen hoitopalkkiosta hoidettavalle, kun taas Kelan rahoitusmallissa päätöksen saajana olisi hoitaja²⁷⁹. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ei voi olettaa tuomioistuimen antavan etuuden luokittelussa suurtakaan painoarvoa sille, maksetaanko omaishoidon tukea hoitajalle vai hoidettavalle. Eroavuus ei muuta hoitopalkkion maksamisen tarkoitusta, joka on hoidon tarpeessa olevan hoidon varmistaminen.

Kolmas Saksan hoitovakuutuksesta katettava kuluerä on hoitajan vakuuttaminen tapaturman, vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta. Asiassa *Gaumain-Cerri* EU-tuomioistuin katsoi myös hoitajan vanhuusvakuutusmaksun sairauden perustella maksettavaksi rahatuudeksi, koska se hyödytti ensisijaisesti hoidettavaa ollen olennainen osa kokonaisvaltaista hoidon järjestämistä. Tämä kolmas hoitovakuutuksesta korvattava kuluerä vastaa laissa omaishoidon tuesta kunnalle asetettua velvollisuutta ottaa sen kanssa sopimuksen tehneelle omaishoitajalle eläke- sekä tapaturmavakuutus.

Edellä esitetyn nojalla voitaneen perustellusti väittää, että omaishoidon tuki liittyy asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan sairauden riskiin. Tältä osin edellytys etuuden sosiaaliturvaetuudeksi katsomiselle siis täytyisi. Muut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneet sosiaaliturvan ominaispiirteet ovat sen myöntäminen ilman yksilöllistä tarveharkintaa ja oikeuden perustuminen tiettyyn laissa määritellyn asemaan. Edellä luvussa 4.1.2 käsiteltiin sosiaalihuollon määritelmää ja tunnusmerkkejä, joita on sen tarveharkintaisuus ja nimenomaisesti tarveharkinta etuuden hakijan taloudellisen tilanteen kannalta. Ainoastaan köyhyysriskin kattamiseen tarkoitettu etuus on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu sosiaalihuolloksi. Omaishoidon tuen myöntäminen ei lain mukaan ole riippuvainen etuuden saajan, hoidettavan tai hoitajan, taloudellisesta tilanteesta. Tältäkin osin omaishoidon tuki näyttäisi täyttävän kriteerin asetuksen 883/2004 piiriin kuuluvaksi sosiaaliturvaetuudeksi katsomiselle.

Kolmas sosiaaliturvaetuuden ominaispiirre on, että oikeus etuuteen perustuu laissa määritellyn asemaan. Tämä on tarkastelun kannalta kriteereistä mielenkiintoisin. Argumenttina sille, ettei omaishoidon hoitopalkkiota makseta toiseen jäsenvaltioon, on esitetty omaishoidon tuen harkinnanvaraisuutta ja määrärahasidonnaisuutta. Omaishoidon tuesta annetun

²⁷⁹ STM 2014:2, s. 58–59.

lain 4 §:n mukaan kunta voi myöntää omaishoidon tukea, jos laissa mainitut edellytykset täyttyvät. Kunnalla on kuitenkin oikeus järjestää hoidon tarpeessa olevien kuntalaisten etuudet parhaaksi katsomallaan tavalla. Se voikin kunnan palvelurakenteeseen liittyvistä käytännön syistä päätyä laitoshoitoon omaishoidon tuen myöntämisen sijasta. Kunnan asukkaalla on kuitenkin sosiaalihuoltolain nojalla oikeus saada kunnalta tarvitsemansa hoitoetuuudet joko omaishoidon tukena tai vaihtoehtoisesti kunnan tarjoamina laitos- ja sosiaalipalveluina. Viime kädessä EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi jää, muodostaako laissa määritelty kuntalaisen oikeus tarpeelliseen hoitoon sellaisen oikeuden omaishoidon tukeen, että tämän kolmannen sosiaaliturvaetuuden ominaispiirrettä koskevan edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän.

Jonkinlaista suuntaa mahdolliselle tulkinnalle voitaneen hakea EU-tuomioistuimen asiassa *C-333/00 Maaheimo* antamasta ratkaisusta²⁸⁰. Tapaus koski Suomen lasten kotihoidon tuen maksamista toisessa jäsenvaltiossa oleskelevasta lapsesta²⁸¹. Lasten kotihoidon tuki on vastaavalla tavalla vaihtoehto kunnalliselle päivähoidolle kuin omaishoidon tuki on laitoshoidolle. Lisäksi sekä lasten kotihoidon tuen että omaishoidon tuen kustannuksista vastaa kunta. Tapauksessa *Maaheimo* Suomi vetosi siihen, että lasten kotihoidon tuki on osa kunnallista sosiaalipalvelujärjestelmää ja jää sosiaalihuoltona asetuksen 1408/71 soveltamisen ulkopuolelle²⁸². EU-tuomioistuin kuitenkin katsoi lasten kotihoidon tuen asetuksen 1408/71 soveltamisalaan kuuluvaksi 4 artiklan mukaiseksi perhe-etuudeksi. Se katsoi oikeuden perustuvan laissa määriteltyyn asemaan²⁸³. Huoltajalla on oikeus lasten kotihoidon tukeen, jos hän ei käytä oikeuttaan laittaa lapsensa kunnalliseen päivähoitoon. Ero lasten kotihoidon tuen ja omaishoidon tuen välillä on, että huoltaja voi lain mukaan itse päättää, valitseeko hän kunnallisen päivähoidon vai lasten kotihoidon tuen. Omaishoidon tuen osalta hoidon tarpeessa olevalla tai hoitajalla ei ole vastaavaa valintaoikeutta, vaan päätösvalta on kunnalla.

Huomioimatta ei kuitenkaan voi jättää itsemääräämisoikeuden merkitystä hallinnollisessa päätöksenteossa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) itsemääräämisoikeutta ja osallistumista koskevassa 8 §:ssä todetaan, että asiakkaan toivomukset ja mielipide on ensisijaisesti huomioitava sosiaalihuoltoa toteutettaessa

²⁸⁰ Asia C-333/00 *Maaheimo*, 7.11.2002, Kok 2002 I-10102.

²⁸¹ Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1228.

²⁸² Asia C-333/00 *Maaheimo*, kohta 21.

²⁸³ Asia C-333/00 *Maaheimo*, kohta 23.

ja hänen itsemääräämisoikeuttaan on muutoinkin kunnioitettava. Myös 1.7.2013 voimaan tulleen vanhuspalvelulain yhtenä tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan vahvistaa iäkkään henkilön mahdollisuutta vaikuttaa häntä koskeviin sosiaali- ja terveystalvelujen sisältöä ja toteuttamistapaa koskeviin valintoihin. Vanhuspalvelulain 1.1.2015 voimaan astuneet muutokset korostavat entisestään iäkkään henkilön kotiin toimitettavia palveluja ja avopalveluja suhteessa pitkäaikaiseen laitoshoittoon. Omaishoidontuki on yksi avopalvelun muodoista. Pitkäaikaiseen laitoshoittoon voidaan päätyä vain lääketieteellisin perustein tai asiakas- tai potilasturvallisuuteen liittyvillä perusteilla. Ennen laitoshoittoon päättymistä kunnan on lisäksi selvitettävä mahdollisuudet vastata iäkkään henkilön hoidon tarpeeseen kotiin annettavilla palveluilla tai muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla.²⁸⁴

EU-oikeuden soveltamistilanteissa on huomioitava myös Euroopan Unionin perusoikeuskirjan määräykset ja erityisesti ikääntyneen henkilön oikeuksia koskeva 25 artikla, joka korostaa ikääntyvän henkilön oikeutta ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään. Vastaavasti perusoikeuskirjan 26 artiklassa säädetään vammaisten henkilöiden oikeudesta päästä osalliseksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämää.

Tarkastellaan vielä omaishoidon tuen määrärahasidonnaisuutta perusteluna sille, ettei hoitopalkkiota makseta toisessa jäsenvaltiossa asuvalle. Omaishoidon tuesta annetun lain 4 §:n sanamuodosta johtuen kunta on jättänyt laissa mainittujen myöntämisedellytysten täyttymisestä huolimatta omaishoitotosopimuksia tekemättä tukeen varattujen määrärahojen riittämättömyyden vuoksi. EU-tuomioistuin on tapauksissa *C-542/09 Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta*²⁸⁵ sekä *C-20/12 Giersch*²⁸⁶ todennut, ettei valtion taloudellisiin näkökohtiin vetoamalla voida perustella siirtotyöläisiin kohdistuvaa syrjintää, vaikka ne voivatkin olla jäsenvaltion sosiaalipoliittisten ratkaisujen perustana ja vaikuttaa niiden sosiaalista suojelua koskevien toimenpiteiden luonteeseen ja laajuuteen²⁸⁷. Tämän EU-tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa määrärahasidonnaisuuteen vetoaminen ei välttämättä ole toimiva perustelu sille, ettei etuus ole eksportoitavissa. Onkin mahdollista, että EU-tuomioistuin tulkitsisi omaishoidon tuen asetuksen 883/2004 soveltamisen piiriin kuuluvaksi sairausetuudeksi, tukeen liittyvät palvelut luontoisetuuksiksi ja

²⁸⁴ HE 240/2014 vp, s. 4–6.

²⁸⁵ Asia C-542/09, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, 14.6.2012, julkaistu Sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

²⁸⁶ Asia C-20/12 Giersch ym. v. Luxemburgin valtio, 20.6.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

²⁸⁷ Asia C-542/09, kohta 57 ja asia C-20/12 Giersch ym., kohta 51.

hoitopalkkion pitkäaikaisen hoidon tarpeen perusteella maksettavaksi eksportoitavaksi rahaetuudeksi.

Omaishoidon tukea eikä sen osana maksettavaa hoitopalkkiota mainita asetuksen 883/2004 maksuihin perustumattomia erityisuuksia koskevassa liitteessä X. Tarkastellaan vielä omaishoidon tuen ominaispiirteitä suhteessa asetuksen 883/2004 70 artiklassa oleviin kriteereihin sen arvioimiseksi, olisiko omaishoidon tuki tulkittavissa maksuihin perustumattomaksi erityisuuksiksi. Asetuksen 883/2004 70 artiklan mukaan maksuihin perustumattomaan erityisuuksiin sisältyy etuuden henkilöllisen soveltamisalan, tavoitteiden ja/tai myöntämisedellytysten takia piirteitä sekä asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdan sosiaaliturvasta että sosiaalihuollosta. Edellä tarkasteltaessa omaishoidon tuen tarkoitusta päädyttiin toteamaan, että omaishoidon tuella katetaan asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdan sairauden riskiä.

Ratkaisevaksi seikaksi siis muodostuu, sisältyykö omaishoidon tukeen sosiaalihuollon piirteitä. Edellä on useampaan kertaan todettu, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sosiaalihuolloksi on katsottu lähinnä vain etuudet, joilla katetaan köyhyyden riskiä. Asetuksen 70 artiklassa tämä erityisuuksilta edellytetty sosiaalihuollon piirre ilmaistaan niin, että etuuden tulee lisäksi varmistaa vähimmäistoimeentulo ottaen huomioon jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne. Omaishoidon tuen tarkoitus ei ole vähimmäistoimeentulon varmistaminen. Omaishoidon tuen saaminen kirjatuksi asetuksen 883/2004 liitteeseen X maksuihin perustumattomana erityisenä rahaetuutena ei siis vaikuta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa todennäköiseltä.

6. PITKÄAIKAISHOITOETUUKSIA KOSKEVAN KOORDINOINNIN UUDISTAMINEN

6.1 Koordinoinnin haasteita ja ehdotuksia koordinoinnin uudistamiseksi

TrESS Think Tank -raportti vuodelta 2011 käsittelee laaja-alaisesti pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointiin liittyviä haasteita²⁸⁸. Ne ovat osittain yleisluonteisia liittyen sosiaaliturvaetuuksien koordinointiin ylipäätään, kuten asumisperusteisten ja työskentelyperusteisten järjestelmien eroavaisuuksista johtuvat vaikeudet. Koordinointia hankaloittaa myös etuusjärjestelmien erilaiset rahoitustavat osan järjestelmistä ollessa vakuutusmaksuin ja osan taas julkisin verovaroin rahoitettavia. Osa haasteista taas on nimenomaisesti pitkäaikaishoitoetuuksiin liittyviä ja niitä on edellä käsitelty EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Jäsenvaltioilla on erilaisia tapoja järjestää etuudet hoidon tarpeen kattamiseksi. Osa jäsenvaltioista myöntää pitkäaikaishoitoetuuksia pelkästään luontoisetuuksina ja osa taas pelkästään rahaetuuksina. Yleisin järjestämistapa on kuitenkin näiden kahden etuusmuodon yhdistelmä. Osa jäsenvaltioista korvaa syntyneitä hoitokustannuksia jälkikäteen, kun taas joku jäsenvaltio myöntää pitkäaikaishoitoetuuden kiinteämääräisenä etuutena, jonka käytöstä etuuden saaja voi varsin vapaasti päättää. Joihinkin jäsenvaltioihin on muodostunut hyvinkin laaja etuusvalikoima kattamaan pitkäaikaishoidon tarpeen eri osa-alueita. Eroavaisuuksia on myös siinä, kenelle etuus maksetaan. Etuus voidaan maksaa joko hoidon tarpeessa olevalle tai vaihtoehtoisesti häntä avustavalle kolmannelle henkilölle. Kahden jäsenvaltion etuusvalikoimaan voi kuulua hyvin samankaltainen etuus, mutta jäsenvaltioiden näkemykset eroavat sen suhteen, katsovatko ne etuuden osaksi sosiaaliturvaa vai sosiaalihuoltoa. Myös etuuksien hallinnoinnissa on eroavaisuuksia sen osalta, toimeenpaneeko etuutta sosiaaliturvalaitos vai järjestetäänkö toimeenpano julkisen vallan toimesta. Jäsenvaltio on myös voinut siirtää julkista valtaa etuuksien toimeenpanosta ulkopuoliselle taholle, joka voi olla yksityinen.²⁸⁹ Jäsenvaltiossa voi olla useita pitkäaikaishoitoetuuksia toimeenpanevia tahoja.

TrESS-raportti sisältää kolme ehdotusta pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnin uudistamiseksi. Ensimmäisen ehdotuksen mukaan asuinjäsenvaltio myöntäisi sekä luontoisetuudet

²⁸⁸ Jorens ym. 2011.

²⁸⁹ Ks. Jorens ym. 2011, s. 19–20 sekä Jorens ym. 2013, s. 16–17.

että sairauteen perustuvat rahaetuudet oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Vaihtoehdon vaikutuksia henkilön oikeuksiin ja kustannusvastuun jakautumiseen jäsenvaltioiden välillä on raportissa avattu lähinnä eläkkeensaajan ja hänen perheenjäsenensä näkökulmasta. Vaihtoehtoon voitaisiin raportin mukaan liittää eläkkeen maksun perusteella kustannusvastuussa olevalle jäsenvaltiolle velvollisuus maksaa erotusetuutta, jos sen lainsäädännön mukainen rahaetus olisi suurempi kuin asuinjäsenvaltion lainsäädännön mukainen. Toimivalta rahaetuuksissa palaisi kokonaisuudessaan eläkkeensaajan sairausetuuksista kustannusvastuussa olevalle valtiolle, jos asuinvaltion lainsäädännössä ei olisi lainkaan rahaetuutena myönnettäviä pitkäaikaishoitoetuuksia.²⁹⁰

Toinen raportin vaihtoehtoista perustuu ajatukseen, että ensimmäisenä pitkäaikaishoitoetuuden myöntänyt valtio säilyisi toimivaltaisena pitkäaikaishoitoetuuksien osalta riippumatta henkilön asemassa ja asuinvaltiossa tapahtuneista muutoksista²⁹¹. Kolmantena vaihtoehtona esitetään pitkäaikaishoitoetuuksien luokittelemista työkyvyttömyysetuuksiksi, jolloin ne yhteensovitettaisiin eläkkeitä koskevien koordinointisäännösten mukaan²⁹².

6.2 Arvioituja vaihtoehtoja koordinoitavan uudistamiselle

TrESS julkaisi 2012 analyttisen tutkimuksen, jossa arvioitiin pitkäaikaishoitoetuuksia koskevien asetuksen 883/2004 säännösten uudistamisvaihtoehtojen oikeudellisia vaikutuksia²⁹³. Jäsenvaltioille tehty mielipidekysely osoitti niiden olevan lähes yksimielisesti pitkäaikaishoitoetuuksia koskevien säännösten uudistamisen kannalla. Mielipiteet jakautuivat kuitenkin uudistusten sisällön ja toteuttamistavan suhteen. Enemmistö jäsenvaltioista ilmoitti, ettei pitkäaikaishoitoetuuksien yhteensovittamisessa ollut esiintynyt tulkinta- ja soveltamisongelmia. Niillä ei myöskään ollut esittää tilastoja pitkäaikaishoitoetuuksien osalta.²⁹⁴

Mahdolliset uudistukset jaetaan tutkimuksessa horisontaalisiin sekä koordinoinnin järjestämistapaa koskeviin ehdotuksiin. Horisontaalisia ehdotuksia on seitsemän:

²⁹⁰ Jorens ym. 2011, s. 52–57.

²⁹¹ Jorens ym. 2011, s. 57–61.

²⁹² Jorens ym. 2011, s. 61–62.

²⁹³ Jorens ym. 2012.

²⁹⁴ Jorens ym. 2012, s. 7.

- 1) pitkäaikaishoitoetuksia koskevan määritelmän lisääminen asetukseen 883/2004,
- 2) pitkäaikaishoidon lisääminen asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdan riskeihin,
- 3) pitkäaikaishoitoetuksien luotteloiminen jäsenvaltioittain,
- 4) pitkäaikaishoitoetuksien myöntäminen itsenäisinä oikeuksina,
- 5) luontois- ja rahaetuksien koordinoiminen samalla tavoin,
- 6) hoidon tarpeessa olevaa avustavalle kolmannelle henkilölle myönnettävää etuutta koskevien säännösten lisääminen asetukseen 883/2004 ja
- 7) tilanteen säilyttäminen ennallaan eli mitään edellä mainituista kohdista 1) – 6) ei toteutettaisi.²⁹⁵

Nämä horisontaaliset vaihtoehdot on mahdollista toteuttaa itsenäisesti riippumatta siitä, toteutetaanko jokin muu horisontaalisista ehdotuksista ja ne ovat myös riippumattomia valittavasta koordinaatitavasta. Sen sijaan tietyn koordinoititavan valinta käytännössä edellyttää myös tiettyjen horisontaalisten vaihtoehtojen toteuttamista.²⁹⁶

Koordinoititavan osalta tutkimuksessa esitetään kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäinen näistä on tilanteen säilyttäminen ennallaan eli pitkäaikaishoitoetudet koordinoitaisiin edelleen sairausetuoksien tavoin. Tämä edellyttäisi, että asetuksen 883/2004 pitkäaikaishoitoetuksia koskevia sairausluvun säännöksiä tarkennettaisiin tai vaihtoehtoisesti asetukseen lisättäisiin niitä koskeva oma lukunsa. Vaihtoehtona asetukseen 883/2004 tehtäville muutoksille esitetään, että hallintotoimikunta antaisi selkeyttäviä päätöksiä pitkäaikaishoitoetuksien koordinoinnista.²⁹⁷

Tutkimuksessa esitetään kolme vaihtoehtoista tapaa uudistaa pitkäaikaishoitoetuksien koordinoitintia. Ensimmäisessä vaihtoehdossa asuinjäsenvaltiot velvoitettaisiin myöntämään oman lainsäädäntönsä mukaisia rahaetuksia, jos sairausetuksista toimivaltaisen valtion lainsäädännössä ei tällaisia ole. Tähän koordinoitintapaan voidaan liittää asuinvaltion oikeus laskuttaa myöntämiensä rahaetuksien kustannukset toimivaltaiselta valtiolta. Toisena vaihtoehtona esitetään, että asuinvaltio säädettäisiin toimivaltaiseksi sekä luontoisetuuksien että rahaetuksien osalta. Tämä vaihtoehto voitaisiin toteuttaa joko niin, että asuinvaltiolla säilyy oikeus laskuttaa sairausetuksista kustannusvastuussa olevaa valtiota tai niin, ettei laskutusoikeutta ole. Laskutusoikeus voitaisiin säätää koskemaan myös rahaetuksien

²⁹⁵ Jorens ym. 2012, s. 9.

²⁹⁶ Jorens ym. 2012, s. 9.

²⁹⁷ Jorens ym. 2012, s. 10.

myöntämisestä syntyneitä kustannuksia. Muunkinlainen vastuunjako kustannuksista katsotaan mahdolliseksi. Tähän toiseen vaihtoehtoiseen koordinoititapaan voidaan lisäksi liittää toimivaltaiselle jäsenvaltiolle velvollisuus myöntää erotusetuutta, jos asuinvaltion myöntämä rahaetuus on pienempi kuin toimivaltaisen jäsenvaltion myöntämä etuus. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että asetukseen 883/2004 pitäisi lisätä myös säännös, jolla vältettäisiin *Chamier-Glisczinski* -tapauksen kaltainen tilanne, jossa henkilö jää luontoisetuuden ja rahaetuuden välillä tehtävän luokittelun vuoksi kokonaan ilman pitkäaikaishoitoetuutta.²⁹⁸

Kolmantena vaihtoehtona koordinoinnin uudistamiselle esitetään pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoitua perhe-etuuksien tavoin.²⁹⁹ TrESS-tutkimuksessa ei siis enää esitetä kuten Think Tank 2011 -raportissa, että toimivalta pitkäaikaishoitoetuuksissa säilyisi muuttumattomasti jäsenvaltiolla, joka ensimmäisenä myöntää henkilölle pitkäaikaishoitoetuuden. Myös vaihtoehto pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnista työkyvyttömyysetuuksien lailla on korvattu ehdotuksella koordinoita niitä kuten perhe-etuuksia.

Tutkimuksessa ehdotetut muutokset on arvioitu sen suhteen, paranisiko vai huononisiko tilanne muutoksen voimaansaattamisen jälkeen suhteessa lainsäädännön nykytilaan vai pysyisikö se mahdollisesti ennallaan. Arvioinnissa on käytetty kuutta mittaria, joista ensimmäinen on selkeys. Mittarilla on arvioitu sekä henkilön mahdollisuutta etukäteen selvittää oikeutensa että selkeyttä etuutta toimeenpanevan laitoksen kannalta. Toisena mittarina on yksinkertaisuus huomioimatta siirtymävaiheessa mahdollisesti syntyviä ongelmia. Kolmanneksi on arvioitu toimeenpanosta johtuvan taakan määrää. Nämä edellä mainitut kolme mittaria ovat selkeästi kytköksissä toisiinsa.³⁰⁰

Neljäs mittari on henkilön oikeuksien suojelu. Viidenneksi on arvioitu väärinkäytösten riskin mahdollisuutta ja kuudenneksi vielä oikeudenmukaista kustannusten jakoa jäsenvaltioiden välillä. Kustannusten jaon oikeudenmukaisuuden harkinta on valituista mittareista hankalin johtuen asumis- ja työskentelyperusteisten järjestelmien eroista. Vaikutusarvioinnissa on lähtökohdaksi otettu, että jäsenvaltioiden, joissa on asumiseen perustuva sosiaaliturva, ei katsota joutuvan kustannusten jaon osalta huonompaan tilanteeseen, jos asuinval-

²⁹⁸ Jorens ym. 2012, s. 10–12.

²⁹⁹ Jorens ym. 2012, s. 10.

³⁰⁰ Jorens ym. 2012, s. 13.

tio velvoitetaan myöntämään kaikki pitkäaikaishoitoetuudet. Sen sijaan työskentelyperusteisen järjestelmän mukaisten jäsenvaltioiden kustannusvastuutaakaan katsotaan tässä tilanteessa kasvavan, koska henkilö ei ole maksanut jäsenvaltioon vakuutusmaksuja.³⁰¹ Tällaisen lähtökodan kustannusten jaon oikeudenmukaisuuden arvioinnille voidaan kuitenkin katsoa olevan asumiseen perustuvien järjestelmien näkökulmasta epäoikeudenmukainen. Oikeus pitkäaikaishoitoetuuteen voi syntyä hyvin lyhyenkin jäsenvaltiossa asumisen perusteella ilman, että etuuden saaja on juurikaan osallistunut järjestelmän rahoittamiseen verojen muodossa.

Tutkimuksen tekijät toteavat johtopäätöksissään, etteivät mittarit ole merkitykseltään tasavertaisia eivätkä kirjoittajat myöskään olleet kaikilta osin yksimielisiä muutosehdotuksen vaikutuksista suhteessa nykytilaan. Tutkijat arvioivat kuitenkin, että tutkimuksessa esitetyistä horisontaalisista vaihtoehtoista sääntelyn nykytilaa parantaisi pitkäaikaishoitoetuuden määritelmän lisääminen asetukseen, pitkäaikaishoitoetuuden lisääminen asetuksen 883/2004 3 artiklan 1 kohdan riskeihin omana kohtanaan sekä pitkäaikaishoitoetuuksien luetteloiminen jäsenvaltioittain. Sen sijaan horisontaalisista vaihtoehtoista negatiivisimmat arviot saivat etuuden myöntäminen itsenäisenä oikeutena sekä hoidon tarpeessa olevaa avustavalle kolmannelle henkilölle myönnettäviä etuuksia koskevien säännösten lisääminen asetukseen 883/2004.³⁰²

Koordinoinnin järjestämistavoista negatiivisimmat arviot saivat vaihtoehto, jossa asuinvaltio velvoitetaan myöntämään rahaetuudet, jos sellaisia ei ole toimivaltaisen valtion lainsäädännössä sekä vaihtoehto, jossa asuinvaltiolla on oikeus laskuttaa myös rahaetuuksien kustannukset toimivaltaiselta valtiolta. Parhaimmat arviot tilanteen paranemisen suhteen sai kirjoittajilta vaihtoehto, jossa asuinvaltiolla on velvollisuus myöntää kaikki pitkäaikaishoitoetuudet ilman laskutusoikeutta toimivaltaiselta valtiolta. Tutkimuksen kirjoittajat päätyvät yhteenvedossaan suosittamaan pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnin uudistamista edellä mainittujen kolmen horisontaalisen vaihtoehdon pohjalta periaatteella, että pitkäaikaishoitoetuudet myönnetään asuinvaltiosta. Tähän voidaan liittää erilaisia vaihtoehtoja kustannusten korvaamisen suhteen. Myös pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointi perheetuuksien tavoin nähdään mahdollisena ja jatkoarvioinnin veroisena.³⁰³

³⁰¹ Jorens ym. 2012, s. 13.

³⁰² Jorens ym. 2012, s. 55–58.

³⁰³ Jorens ym. 2012, s. 55–58.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

EU-tuomioistuin linjasi hoidon tarpeen kattamiseen tarkoitetut etuudet sosiaaliturvan koordinaation piiriin kuuluviksi sairausetuuksiksi *Molenaar*-tuomiolla vuonna 1998. Sekundäärilainsäädännön tasolle pitkäaikaishoitoetuuksien yhteensovittamista koskevaa säännöstöä saatiin tuotua vasta sosiaaliturvan koordinaation kokonaisuudistuksen yhteydessä asetusten 883/2004 ja 987/2009 hyväksymisen myötä. Asetukset tulivat sovellettaviksi 12 vuotta *Molenaar*-tuomion jälkeen. Olemassa oleva sääntely ei kuitenkaan ole riittävää käytännön soveltamistilanteiden ratkaisemiseen.

Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnissa on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä edelleen merkittävä rooli. EU-tuomioistuin viittaa ratkaisuissaan usein suoraan perussopimusten artikloihin ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen EU:n perusoikeutena. Myös EU:n perusoikeuskirjan sisältämät perusoikeudet ovat saamassa suurempaa merkitystä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Pitkäaikaishoitoetuuksia yhteen sovitettaessa, kuten sosiaaliturvan koordinoinnissa ylipäätään, tuleekin sekundäärilainsäädännön lisäksi ottaa huomioon myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä primäärilainsäädännöstä johtuvat velvoitteet.

Tarvetta pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointia koskevan lainsäädännön uudistamiselle ja tarkentamiselle siis on. Komission tarkoituksena oli antaa ehdotuksensa niitä koskevan lainsäädännön uudistamisesta jo keväällä 2014, mutta asian valmistelu on viivästynyt. EU:n parlamenttivaalien jälkeen työnsä aloittanut uusi komissio julkaisi 2014 loppuvuodesta työohjelman seuraavalle 12 kuukaudelle. Sen painopistealueita ovat työllisyys, kasvu ja investointi.³⁰⁴ Yksi työohjelman uusia aloitteita koskevan liitteen kohdista on työvoiman liikkuvuuspaketti, jonka tavoitteena on tukea työvoiman liikkuvuutta ja puuttua väärinkäytöksiin koordinoimalla sosiaaliturvajärjestelmiä paremmin³⁰⁵. Nähtäväksi jää, sisältyykö työllisyyttä ja kasvua painottavaan pakettiin ehdotus pitkäaikaishoitoetuuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Vammaisettuuksien ja omaishoidon tuen ominaispiirteiden peilaus suhteessa EU-tuomioistuimen pitkäaikaishoitoetuuksia koskevaan oikeuskäytäntöön osoitti niiden olevan

³⁰⁴ COM (2014) 910 lopullinen.

³⁰⁵ COM(2014) 910 lopullinen, liite 1, s. 3.

luokiteltavissa pitkäaikaishoitoetuuksiksi. Vastaavanlainen vertailu myös muiden lainsäädäntöömme sisältyvien hoidon tarvetta kattavien etuuksien ominaispiirteistä suhteessa EU-lainsäädäntöön ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön on paikallaan. Luvun 5 alussa todettiin, miltä osin Suomen lainsäädäntö mainitaan trESS-raporttien liitteissä³⁰⁶. Myös komission ylläpitämässä jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien MISSOC-vertailutaulukossa mainitaan Suomen osalta lainsäädäntöä, jonka katsotaan sisältävän pitkäaikaishoitoetuuksia³⁰⁷. Tämä komission näkemykseen perustuva luettelo poikkeaa jonkin verran TrESS-raporttien liitteiden sisällöstä³⁰⁸.

Suomen etuuslainsäädännön peilaus suhteessa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön edesauttaa aktiivista osallistumista pitkäaikaishoitoetuuksia koskevaan lainvalmistelutyöhön³⁰⁹. Etuuksien mahdolliset kytkennät EU-oikeuteen tulevat huomioiduksi ja esille nousevien uudistamisvaihtoehtojen vaikutukset pystytään paremmin arvioimaan. Arviointi tosin monimutkaistuu, jos pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnin logiikkaa päätetään muuttaa sairausetuuksien koordinoitavasta poikkeavaksi. Jos esimerkiksi päädyttäisiin trESS-tutkimuksessa³¹⁰ esitettyyn vaihtoehtoon koordinoida pitkäaikaishoitoetuuksia perhe-etuuksien tavoin, muuttaisi tämä tarkastelun näkökulman täysin. Vertailu tulisi tällöin tehdä suhteessa asetuksen 883/2004 perhe-etuuksia koskeviin säännöksiin ja EU-tuomioistuimen perhe-etuuksia koskevaan oikeuskäytäntöön.

Suomi ei ole soveltanut asetuksen 883/2004 34 artiklaa, koska lainsäädäntöömme ei ole tulkittu sisältyvän pitkäaikaishoitoetuuksia. Vammaisetuuksien osalta tätä on ilmeisesti kuitenkin harkittu.³¹¹ Asetuksen 883/2004 34 artiklan soveltaminen on kieltämättä nykytilanteessa hallinnollisesti hankalaa. Ilman EU-tasoista pitkäaikaishoitoetuuden määritelmää sekä tietoa muiden jäsenvaltioiden järjestelmiin sisältyvistä pitkäaikaishoitoetuuksista on se myös aika sattumanvaraista. Asetuksen 883/2004 34 artiklan 2 kohdan mukaan hallinto-
toimikunta laatii luettelon raha- ja luontoisetuuksista, joita artiklan mukainen yhteensovitus

³⁰⁶ Jorens ym. 2011; Jorens ym. 2012.

³⁰⁷ MISSOC-vertailutaulukot, saatavilla osoitteessa

<http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp> Viitattu 1.12.2014.

³⁰⁸ MISSOC-tilukossa on Suomen osalta mainittu Laki vammaisetuuksista, Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista, sosiaallilaki, Terveystenhuoltolaki, Kansaterveyslaki ja Laki omaishoidon tuesta.

³⁰⁹ Vrt. STM 2014: 26, s. 9–12, 35.

³¹⁰ Jorens ym. 2012.

³¹¹ Ks. STM 2014: 26, s. 34–35.

koskee³¹². Luettelo sisältää kuitenkin vain tiedon, sisältyykö jäsenvaltion järjestelmään pitkäaikaishoitoetuutena myönnettäviä luontoisetuuksia tai rahaetuuksia, ilman näiden etuuksien yksilöintiä. Käytännössä 34 artiklan mukainen vertailu sen suhteen, onko asuinvaltion myöntämä luontoisetuus ja toimivaltaisen valtion myöntämä rahaetus ”samaa tarkoitusta varten”, on haasteellista. Samaa tarkoitusta varten on lisäksi hyvin tulkinnallinen ilmaus, joka kaipaa tarkennusta.

Jäsenvaltioilla on usein halu tulkita hoidon tarvetta kattava etuutensa sosiaalihuolloksi, jotta etuuden eksportoinnilta välttyttäisiin. Velvollisuus maksaa etuuksia toisessa jäsenvaltiossa asuvalle koskee kuitenkin vain rahaetuuksia. Pitkäaikaishoitoetuuksina myönnettävät luontoisetuudet asuinvaltio saa laskuttaa toimivaltaiselta valtiolta, kuten muutkin sairauden perusteella myönnettävät luontoisetuudet³¹³. Laskutusoikeutta ei ole sosiaalihuoltona myönnettävistä etuuksista. Jäsenvaltiot voivat laskuttaa alueellaan asuville myöntämiensä luontoisetuksien kustannukset toimivaltaiselta valtiolta joko kiinteämääräisinä summina tai todellisina kustannuksina. Suomi on siirtymässä kiinteämääräisten kustannusten laskutuksesta todellisten kustannusten laskutukseen 1.5.2015 lukien³¹⁴. Sen jälkeen syntyneet kustannukset pitkäaikaishoitona myönnettävistä luontoisetuksista tulevat siis laskutettua todellisten kustannusten suuruisena. Edellytyksenä tietenkin on, että sellaisia katsotaan Suomen lainsäädäntöön sisältyvän.

Pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnin uudistamista koskeva lainsäädäntötyö tulee oletettavasti viemään aikaa. Asetusten 883/2004 ja 987/2009 hyväksymisprosessissa oli mukana 15 jäsenvaltiota. Tämän jälkeen Euroopan unioniin on liittynyt 13 uutta jäsenvaltiota erilaisine etuusjärjestelmineen ja näkemyksineen, jotka tulee neuvotteluissa ottaa huomioon. Kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen tavoitteen voi kuitenkin olettaa olevan, että pitkäaikaishoitoetuuksien koordinointi saadaan hallinnollisesti sujuvaksi ja kustannusten jako jäsenvaltioiden välillä koetaan mahdollisimman oikeudenmukaiseksi. Jää kuitenkin nähtäväksi, minkälaiseen lopputulokseen pitkäaikaishoitoetuuksien koordinoinnissa lopulta poliittisten neuvottelujen tuloksena päädytään.

³¹² Luettelo pitkäaikaishoitoetuuksiin liittyvistä etuuksista, asetuksen 883/2004 34 artikla. Osoitteessa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=868> Viitattu 2.12.2014.

³¹³ Jorens ym. 2011, s. 25.

³¹⁴ HE 150/2014.